Commission d'examen
du système d'aide sociale
de l'Ontario

Améliorer les perspectives :

Réforme de l'aide sociale en Ontario

Frances Lankin et Munir A. Sheikh

Commissaires

Rapport présenté au ministre des
Services sociaux et communautaires

2012

Octobre 2012

L'honorable John Milloy
Ministre des Services sociaux et communautaires

Monsieur le Ministre,

Nous sommes heureux de vous présenter notre rapport final, intitulé ***Améliorer les perspectives : Réforme de l'aide sociale en Ontario***.

Dans ce rapport, nous traçons une nouvelle voie pour l'aide sociale, une voie menant à un système plus simple, plus efficace et plus imputable qui pourrait positionner l'Ontario comme un chef de file capable d'abolir les obstacles et d'offrir aux gens plus de possibilités d'emploi. Et, comme le sait le gouvernement de l'Ontario, l'emploi joue un rôle déterminant pour qui tente d'échapper à la pauvreté.

Les coûts de l'inaction sont tout simplement trop élevés. Lorsqu'on relègue à l'arrière plan les personnes handicapées et autres bénéficiaires de l'aide sociale, on les condamne à une vie de pauvreté. Sans transformation, les charges de travail et les coûts continueront d'augmenter et nous gaspillerons de plus en plus de ressources humaines qui pourraient autrement contribuer grandement à nos objectifs socioéconomiques communs pour l'Ontario.

Les réformes que nous recommandons amélioreront grandement l'aide sociale. Les personnes qui ont besoin d'aide en recevront. Dans le cas de la grande majorité des bénéficiaires de l'aide sociale capables de travailler, nous nous assurerons d'offrir tout le soutien et tous les incitatifs requis pour leur permettre de trouver un emploi. Le système deviendra plus imputable, d'où une plus grande efficience et la réduction des cas d'abus. Nous nous attaquerons également une série d'enjeux qui, au-delà des questions d'aide sociale, semblent enliser les gens dans le système.

Même si la transformation décrite dans le présent rapport (108 recommandations) ne se fera pas du jour au lendemain, nous présentons d'ores et déjà les démarches prioritaires qui peuvent être engagées, y compris les changements prévus pour améliorer les services d'aide à l'emploi et la cohésion des programmes offerts à l'échelle locale. Nous incitons le gouvernement à agir rapidement et à désigner un nombre précis de collectivités où ces changements pourront être instaurés, avant d'être étendus à l'ensemble de la province.

Nous encourageons aussi le gouvernement à agir rapidement en vue d'établir un partenariat entre la province et l'entreprise favorisant l'embauche de personnes handicapées. Tout au long du processus d'examen, nous avons collaboré avec des chefs d'entreprise qui ont déjà engagé des mesures en ce sens et qui se sont montrés prêts et intéressé à conclure des partenariats avec le gouvernement dans l'optique d'offrir de meilleures perspectives d'emploi aux personnes handicapées.

Nous vous remercions de nous avoir confié une mission aussi importante. Ce fut un privilège de nous rendre dans diverses collectivités de l'Ontario et de recueillir les témoignages d'un grand nombre de personnes qui ont vraiment à cœur d'améliorer le sort des personnes et des familles qui touchent de l'aide sociale et, en fin de compte, d'améliorer la qualité de vie dans notre province.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre plus haute considération,

Frances Lankin
Commissaire

Munir A. Sheikh
Commissaire

Table des matières

Message des commissaires 13

PARTIE 1

Introduction 15

La démarche de la Commission 15

Principes 16

Organisation du rapport 16

Sommaire 21

Changements à l'intérieur du système d'aide sociale 21

Changements à l'extérieur du système d'aide sociale 23

Le nouveau système du point de vue du client 25

Introduction 25

Obtenir les services et les mesures de soutien dont vous avez besoin 25

Plan de cheminement vers l'emploi 26

Obtenir les prestations dont vous avez besoin 26

Éléments de la structure 27

Établissement des taux 27

Prestations spéciales 27

Définition de « conjoint » 28

Pensions alimentaires pour enfants 28

Règles relatives à l'avoir 28

Changement de culture 28

Résumé des recommandations 31

PARTIE 2

Chapitre 1 : L'emploi facilité 49

Introduction 49

Services et mesures de soutien efficaces 49

Combler toute une gamme de besoins 49

Formes d'emploi de remplacement 53

Programmes intégrés de traitement et d'emploi 54

Une approche axée sur « le niveau de préparation à l'emploi » 56

Plan de cheminement vers l'emploi 57

Conditions de participation 60

Pairs conseillers 62

Accent sur les employeurs 64

Approches axées sur les employeurs 65

Champions 66

Accès aux services et aux mesures de soutien 67

Nouveau programme d'aide sociale intégré 67

Coordination des services d'emploi 69

Prestation des services aux Premières Nations 70

Chapitre 2 : Une structure de prestations améliorée 73

Introduction 73

La nécessité de simplifier 74

Une vision d'un changement fondamental 75

Le taux type 76

Élaborer une méthode d'établissement du taux type 77

Établissement des points de référence 78

Quel est le taux suffisant? 78

Qu'est-ce qu'un salaire de référence raisonnable? 81

Quel est le taux de retrait de l'aide sociale adéquat? 81

Comment peut-on concilier les compromis? 82

Donner le coup d'envoi à l'élaboration d'une méthode d'établissement des taux 83

Établir le taux type initial 84

Deux adultes ou plus vivant ensemble : le taux type modifié 85

Conjoints de bénéficiaires du POSPH 87

Règles d'admissibilité pour les adultes qui habitent avec leurs parents 87

Augmenter le taux type : prestations et suppléments 88

Éliminer les obstacles : nécessité de dissocier certaines prestations de l'aide sociale 88

Prestations et suppléments pour personnes handicapées 89

Après la refonte complète du système, les prestations d'invalidité seront dissociées de l'aide sociale 89

La base d'un système simplifié : un supplément initial pour personnes handicapées dans le cadre du système d'aide sociale 90

Prestations pour enfants 92

Après la refonte intégrale du système, les prestations pour enfants seront dissociées de l'aide sociale 92

La base d'un système simplifié : un supplément initial uniforme pour enfants et pour parents seul soutien de famille à l'intérieur du système d'aide sociale 93

Autres programmes relatifs aux enfants 94

Simplifier les prestations spéciales 95

Prestations de santé 95

Après la refonte complète du système, les prestations prolongées pour services de santé seront dissociées d'aide sociale 95

Premières étapes : Harmoniser les prestations de santé dans le système d'aide sociale 96

Allocation de régime alimentaire spécial 97

Une enveloppe pour simplifier les prestations liées à l'emploi 98

Une enveloppe pour simplifier les autres prestations spéciales 98

Préservation du financement pour les prestations spéciales 99

Comparaison du système actuel et de l'approche simplifiée pour les prestations spéciales 99

Notre examen d'une éventuelle prestation de logement 102

Autres grands enjeux de la création d'une structure de prestations améliorée 103

Définition de « conjoint » 103

Traitement du revenu 104

Dons 105

Revenu d'un emploi autonome 105

Pensions alimentaires pour enfants 106

Amélioration des règles relatives à l'avoir 107

Traitement des liquidités 108

Mécanismes d'épargne 109

Autres actifs 109

Logement à loyer indexé sur le revenu 110

Subventions accordées aux résidents du Nord de l'Ontario pour frais de transport à des fins médicales 111

Assembler les bases : vers un système entièrement renouvelé 111

Chapitre 3 : Une reddition de comptes renforcée 113

Introduction 113

Résultats et mesures du rendement 113

Définition des résultats 113

Mesures et objectifs en matière de rendement 114

Collecte et diffusion publique de données significatives 116

Rapports publics sur le rendement du système 117

Rôles et responsabilités 117

Commissaire provincial à l'aide sociale 118

Nouveau rôle pour les municipalités et les Premières Nations 118

Conseil de coordination 119

Comité consultatif composé d'intervenants 119

Partenariat et coordination interministériels 120

Obligation redditionnelle en matière de rendement 120

Exigences en matière de conformité 121

Nécessité de vérifier et d'examiner l'admissibilité 121

Examens de l'admissibilité axés sur le risque 122

Révisions de l'admissibilité sur le plan médical 122

Diminution de la quantité de documents 123

Élargissement de la dispense de déclaration 123

Déclaration en ligne 124

Possibilité d'un système fondé sur la vérification pour assurer la surveillance et la conformité 124

Chapitre 4 : Action sur la sécurité du revenu 125

Introduction 125

Le marché du travail 126

Politiques sur les prestations et les transferts fiscaux 127

Autres secteurs de politique et interaction des programmes 129

Chapitre 5 : Les Premières Nations et l'aide sociale 131

Introduction 131

Remédier aux problèmes posés par le système actuel 131

Sortir du cadre actuel 134

Chapitre 6 : Mettre en œuvre le changement et les priorités initiales 137

Introduction 137

Facteurs à prendre en considération sur le plan de la mise en œuvre 137

Gestion des changements 137

Évaluer les répercussions du changement 138

Maintien des acquis 139

Coûts liés à la transition 140

Priorités de mise en œuvre 140

Aller de l'avant pour mettre en œuvre les priorités initiales 140

Aller de l'avant pour favoriser l'emploi pour les personnes handicapées 140

Aller de l'avant pour améliorer les services et soutiens 141

Aller de l'avant pour simplifier les prestations 141

Aller de l'avant pour élaborer une méthodologie d'établissement des taux 142

Aller de l'avant pour changer les règles relatives aux biens 142

Aller de l'avant en matière de responsabilisation 142

Aller de l'avant en matière de sécurité du revenu 142

Facteurs à prendre en considération relativement aux coûts 143

Répercussions financières des priorités de mise en œuvre 143

Services d'emploi et mesures de soutien à l'emploi 143

Changements à la structure de prestations 144

Coût à long terme de la transformation 145

Chapitre 7 : Les coûts de la pauvreté et le rendement des investissements 147

Les coûts de la pauvreté 147

Le rendement des investissements 148

ANNEXES

Annexe A: Profil des bénéficiaires de l'aide sociale en Ontario 151

Ontario au travail 151

Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) 152

Annexe B : Dépenses au titre de l'aide sociale 155

Annexe C : Biographies des commissaires 157

L'honorable Frances Lankin, C.P., C.M. 157

Munir A. Sheikh 158

Annexe D : Cadre de référence 159

Lettre de la ministre au sujet d'une prestation de logement provinciale 165

Annexe E : Le processus de mobilisation 167

Première étape 167

Deuxième étape 168

Conversations communautaires, première étape 169

Discussions avec les Premières Nations 170

Annexe F : Tendances de la réforme de l'aide sociale 171

Tendances relatives au volume de travail de l'aide sociale 171

« Rendre le travail payant » 173

Les limites des stratégies donnant la « priorité à l'emploi » 174

Dynamique récente du volume de cas d'Ontario au travail et personnes faisant face à de multiples obstacles 174

Augmentation du nombre de bénéficiaires d'un soutien pour personnes handicapées 175

Facteurs contribuant aux augmentations du nombre de bénéficiaires du soutien aux personnes handicapées 176

Augmentation du nombre de bénéficiaires souffrant de troubles mentaux admis au POSPH 178

Structure des prestations pour personnes handicapées 181

Services d'emploi et mesures de soutien à l'emploi 183
Émergence de modèles mixtes 183
Rôle des plans individuels 184
Services à la personne intégrées 184
Services intensif et proactifs 185
Services intégrés de traitement de l'invalidité et d'assistance au travail 185
Financement fondé sur le rendement 186
Référence de l'annexe F 187

Annexe G : Assembler les bases 191

Remerciements 195

TABLEAUX ET FIGURES

Tableau 1 : Personnes handicapées en Ontario (de 25 à 54 ans) : Revenu et activité, 2006 51
Tableau 2 : Comparaison entre l'entente de participation et le nouveau plan de cheminement vers l'emploi 59
Tableau 3 : Vers un système d'aide sociale entièrement transformé 76
Tableau 4 : Modèle de Mesure de base du caractère suffisant (MBCS) compare à la Mesure du panier de consommation (MPC) 80
Tableau 5 : Mesure de base du caractère suffisant selon la taille du ménage 80
Tableau 6 : Gains d'emploi nets et revenu total du salaire minimum, emploi à plein temps pour une personne seule 81
Tableau 7 : Concilier les compromis, exemple 1 82
Tableau 8 : Concilier les compromis, exemple 2 82
Tableau 9 : Concilier les compromis, exemple 3 83
Tableau 10 : Ontario, taux pour les couples en tant que pourcentage du taux pour personne seule, en 2011 85
Tableau 11 : Provinces canadiennes, taux de l'aide sociale pour les couples en tant que pourcentage des taux pour personne seule non handicapée, en août 2011 85
Tableau 12 : Ontario, taux pour les chefs de famille monoparentale ayant un adulte à charge en tant que pourcentage du taux pour personne seule en 2011 85
Tableau 13 : Comparaison entre les taux simples applicables aux personnes seules non handicapées et ceux applicables aux personnes handicapées, taux annuels de l'aide sociale 2011 91

Tableau 14 : Valeur initiale du supplément pour personnes handicapées, exemple fondé sur les taux de l'aide sociale de 2011 92

Tableau 15 : Valeur initiale des suppléments uniformes pour enfants et parents seul soutien de famille, exemple reposant sur les taux d'aide sociale en vigueur en 2011 93

Tableau 16 : Prestations spéciales, comparaison entre le système actuel et une approche simplifiée 100

Tableau 17 : Taux effectifs marginaux d'imposition (TEMI) moyens en Ontario selon les types de famille, 2011 128

Tableau 18 : Taux effectifs marginaux d'imposition (TEMI) pour une famille type de quatre personnes et comptant deux soutiens (deux parents, deux enfants) en Ontario, 2000 et 2011 128

Tableau 19 : Coûts liés à la mise en œuvre d'une première réforme liée à la structure de prestations 145

Annexe B tableau 1 : Dépenses provinciales au titre de l'aide sociale 155

Annexe F, figure 1 : Tendances des types de bénéficiaire d'Ontario au travail et du POSPH 171

Annexe F, figure 2 : Tendances des types de bénéficiaire d'Ontario au travail 172

Annexe F, figure 3 : Bénéficiaires du POSPH et bénéficiaires du PPIRPC, en pourcentage de la population en âge de travailler en Ontario 176

Annexe F, figure 4 : Nouvelles admissibilités au POSPH accordées comparées au nombre prévu de dossiers admissibles – tous les états 178

Annexe F, figure 5 : Nouvelles admissibilités au POSPH par état principal en 2009-2010 179

Annexe F, figure 6 : Nouvelles admissibilités au POSPH par état principal en 2009-2010 179

Annexe F, figure 7 : Nouvelles admissibilités au POSPH accordées comparées au nombre prévu de dossiers admissibles – névroses et psychoses 180

Annexe G, tableau 1 : Revenus après la mise en œuvre des premières mesures : Exemples reposant sur le taux de l'aide sociale en vigueur en 2011 191

Annexe G, tableau 2 : Revenu provenant d'un emploi à temps plein au salaire minimum, 2011 192

Annexe G, tableau 3 : Revenus après la mise en œuvre des premières mesures, revenu d'emploi au salaire minimum et MSB – Exemple reposant sur la mesure de suffisance de base, l'impôt, les crédits d'impôt et le salaire minimum pour 2011 193

Message des commissaires

En novembre 2010, le gouvernement de l'Ontario nous a demandé de diriger un examen exhaustif du système d'aide sociale de la province et de formuler des recommandations en vue d'améliorer ce système. Cet examen s'inscrivait dans le contexte de la Stratégie de réduction de la pauvreté de l'Ontario de 2008. Son objectif final : trouver des moyens de supprimer les obstacles et d'aider les gens à passer de l'aide sociale au marché du travail.

Cet examen est l'une des tâches les plus complexes et les plus importantes qui nous aient jamais été confiées. Complexe en raison du système comme tel et de ses liens avec un si grand nombre de politiques, de programmes et de facteurs externes. Cette tâche a aussi été importante parce que les programmes d'aide sociale sont la source d'un soutien et de services cruciaux pour des personnes et des familles parmi les plus vulnérables de notre province.

Le nombre d'Ontariens bénéficiant de l'aide sociale continue d'augmenter. En 2011-2012, le programme a coûté plus de 8,3 milliards de dollars à la province et aux municipalités. Malgré le nombre croissant de participants (particuliers et familles) au programme Ontario au travail depuis la récession de 2008, le nombre actuel de cas relevant du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH), 299 000 participants environ, excède le nombre actuel de cas relevant d'Ontario au travail, 265 000 participants environ.

Au cours des derniers 18 mois, nous avons eu le privilège de nous rendre dans diverses collectivités de la province et d'entendre les témoignages de personnes qui voient l'aide sociale sous divers angles. Nous avons grandement apprécié les commentaires éclairés des participants et la pertinence des réponses qu'ils nous ont fournies. Nous avons aussi été frappés de voir combien il y a de gens qui ont à cœur d'offrir le meilleur soutien possible aux bénéficiaires de l'aide sociale, en dépit des contraintes imposées par le système. La force et l'espoir des personnes qui ont fait l'expérience du système d'aide sociale et ont bien voulu partager cette expérience avec nous sont une source d'inspiration.

En outre, nous avons tenu des discussions distinctes avec les Premières Nations afin de veiller à ce que les méthodes de réforme envisagées tiennent compte de leurs besoins et priorités propres. Nous avons appris qu'il faut voir l'aide sociale d'un autre œil dans le cas des collectivités des Premières Nations et tenir compte de leurs circonstances historiques, juridiques et culturelles particulières. Les Premières Nations aspirent à guérir des blessures laissées par l'époque coloniale et à rétablir la capacité de leurs membres et de leurs collectivités de réaliser leur potentiel. Nous n'avons pu qu'être touchés par leur volonté.

D'un bout à l'autre de la province, on nous a indiqué que les taux d'aide sociale sont trop bas pour répondre aux besoins fondamentaux des gens, y compris l'accès à des aliments nutritifs et à un logement adéquat. On nous a aussi parlé de la complexité du système actuel. De fait, son écheveau de prestations et de critères d'admissibilité sème la confusion et entraîne un manque d'uniformité, un fardeau administratif excessif et une absence de transparence. Il contribue en outre à empêcher les bénéficiaires de quitter l'aide sociale pour occuper un emploi. Des chargés de dossiers nous ont dit consacrer jusqu'à 70 % de leur temps à la seule administration des règles découlant de la structure de prestations complexe — du temps qu'ils pourraient, et veulent, utiliser pour travailler directement avec les clients pour les aider à atteindre leurs objectifs.

On nous a également dit que les services d'aide à l'emploi et les mesures de soutien connexes du système actuel ne répondent pas à tous les besoins des bénéficiaires. Certaines personnes sont en mesure de passer assez rapidement de l'aide sociale au marché du travail avec peu de soutien. D'autres, beaucoup trop, n'arrivent plus à sortir du système et voient les possibilités s'amenuiser plus elles restent longtemps sans emploi. Ceci s'applique de façon particulière aux personnes handicapées et autres qui doivent surmonter beaucoup d'obstacles pour accéder à un emploi. Ces personnes n'obtiennent pas le niveau de soutien dont elles ont besoin pour stabiliser leur situation et améliorer leur autonomie et leur solidité financière.

Aux quatre coins de la province, des gens nous ont demandé d'envisager des changements audacieux. S'ils ont été nombreux à préciser quelles politiques ou règles ne fonctionnaient pas, ils ont aussi demandé un changement plus fondamental de l'ensemble du système. Toutes les discussions, toutes les analyses et toutes les recherches que nous avons menées dans le cadre de l'examen ont abouti à une conclusion : le système d'aide sociale actuel de l'Ontario est complexe et inefficace et il doit être transformé en un système simple et efficace capable de respecter ses deux objectifs, à savoir fournir un soutien à l'emploi et fournir un soutien financier.

La transformation du système exigera de nombreux changements, dont l'amélioration des services d'aide à l'emploi et des mesures de soutien connexes pour tous les bénéficiaires, l'amélioration de la structure de prestations et la mise sur pied d'un mécanisme pour piloter le changement et assurer la reddition de comptes. Elle exigera également l'adoption de mesures pour s'attaquer aux politiques extérieures au système qui empêchent les bénéficiaires de l'aide sociale de stabiliser leur revenu et leur situation d'emploi.

Nous recommandons un système axé sur la capacité plutôt que le handicap, un système qui ne classe pas les aspirations professionnelles en fonction du fait que la personne est handicapée ou non. Mettre l'accent sur la capacité veut dire que tous devraient avoir facilement accès à des services d'aide à l'emploi et des mesures de soutien connexes. Le nouveau système part du principe voulant que tous les bénéficiaires de l'aide sociale, y compris les personnes handicapées, devraient obtenir un soutien pour participer au marché du travail au maximum de leurs capacités et que la sécurité du revenu devrait être garantie aux personnes qui ne peuvent pas travailler.

L'exclusion des personnes handicapées a de lourdes conséquences pour la personne et, collectivement, nous empêche de tirer parti de leur créativité et de ce qu'elles peuvent apporter à la société. Des initiatives gouvernementales telles que l'adoption de la Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario et de la Stratégie ontarienne globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances constituent d'importantes mesures. Nos discussions avec les employeurs nous ont en outre appris que, de plus en plus, ces derniers se rendent compte que l'embauche de personnes handicapées offre des avantages indéniables. Bien d'autres personnes et d'autres organismes travaillent aussi pour sensibiliser les intéressés et éliminer les obstacles auxquels se heurtent les personnes handicapées. Pourtant, malgré les progrès réalisés, il nous reste encore beaucoup à faire en tant que province pour vraiment changer la situation des personnes handicapées dans le monde du travail. Nous espérons qu'une réforme de l'aide sociale qui encouragera ces personnes à réaliser leur plein potentiel nous rapprochera d'un changement réel. C'est dans cet esprit que nous avons formulé nos recommandations.

Nous sommes conscients du fait que les changements proposés et leurs effets éventuels sur les soutiens reçus susciteront des inquiétudes réelles chez les personnes qui touchent de l'aide sociale. Les personnes handicapées, en particulier, pourraient demander avec grande inquiétude comment le nouveau système arrivera à répondre à leurs besoins. Nous comprenons également les inquiétudes des personnes qui travaillent dans le système, surtout en ces temps de précarité des emplois dans le secteur public. La réforme de l'aide sociale exige une grande sensibilité à l'égard des personnes qu'elle touchera. Elle exige aussi leur participation concrète tout au long du processus.

Nous exhortons le gouvernement à donner suite à nos recommandations et à prendre des mesures pour aider un plus grand nombre de gens à trouver et à conserver un emploi. Le potentiel d'une personne ne devrait jamais être gaspillé. Alors que l'Ontario tente de trouver des moyens d'améliorer la performance de son économie, il serait judicieux de tirer parti de ce que chacun peut contribuer. Si l'aide sociale est améliorée de manière à mieux aider les gens à reprendre le dessus ou à s'intégrer au marché du travail, tout le monde y gagnera. La qualité de vie des personnes et des familles dans le besoin en sera améliorée, tout comme la prospérité de la population ontarienne en général.

PARTIE 1 »

Introduction

Dans la Stratégie de réduction de la pauvreté de 2008, le gouvernement de l'Ontario s'est engagé à procéder à un examen de l'aide sociale, qui comprend le programme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH).[1] Dans cette optique, en décembre 2009, le gouvernement faisait un suivi en mettant sur pied le Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale, qu'il chargeait de formuler des recommandations sur la portée et le cadre de référence de l'examen.[2]

S'appuyant sur l'avis du Conseil, le gouvernement a constitué la Commission d'examen du système d'aide sociale de l'Ontario en novembre 2010, nommant deux commissaires, Francis Lankin et Munir A. Sheikh pour chapeauter l'examen[3].

Aux termes de son cadre de référence[4], « La vision sur laquelle [reposait] l'examen du système d'aide sociale de l'Ontario est celle d'un système de sécurité du revenu adapté au XXIe siècle, qui permet à tous les Ontariens et à toutes les Ontariennes de vivre dans la dignité, de participer à la vie de leurs collectivités et de contribuer à la prospérité de l'économie. »

L'examen devait servir à « formuler des recommandations sur les façons d'améliorer les résultats liés au travail, tout en offrant des soutiens du revenu adéquats, et l'accès à des occasions qui favoriseront la participation au marché du travail et garantiront la sécurité des personnes qui ne peuvent pas travailler. »

En fait, cinq résultats précis étaient prévus :

Formuler des recommandations qui permettront au gouvernement :

- *d'établir des attentes raisonnables concernant la participation des personnes qui dépendent de l'aide sociale au marché du travail ainsi qu'à un traitement et à de la réadaptation, et de leur offrir des soutiens;*
- *de mettre sur pied une structure de prestations adéquates qui diminue les obstacles et aide les gens à s'intégrer au marché du travail et à y rester;*
- *de simplifier les règles relatives au revenu et à l'avoir pour améliorer l'équité afin que l'aide sociale soit plus facile à comprendre et à administrer;*
- *d'assurer la viabilité à long terme du système d'aide sociale;*
- *de définir la position de l'Ontario concernant le rôle du gouvernement fédéral et des administrations municipales en matière de sécurité du revenu des Ontariennes et des Ontariens.*

La démarche de la Commission[5]

La Commission a mené de vastes consultations sur les cinq résultats établis. Pour ce faire, elle a procédé en deux étapes, chacune fondée sur la publication d'un document de discussion. Les commentaires suscités par ces documents, les conversations communautaires et de nombreuses autres occasions de dialogue avec les Ontariennes et les Ontariens ont permis à la Commission de voir ce que pensaient des personnes et des organismes qui ont des points de vue différents de l'aide sociale, dont des personnes ayant fait l'expérience du système, des municipalités, des chargés de dossiers, de organismes à but non lucratif, des employeurs, des représentants syndicaux et des représentants du gouvernement.

Au total, plus de 2 000 personnes ont participé aux 11 conversations communautaires auxquelles ont pris part les commissaires, qui ont également reçu plus de 1 150 présentations écrites.

[1] Voir l'annexe A, Profil des bénéficiaires de l'aide sociale en Ontario et l'annexe B, Dépenses au titre de l'aide sociale.

[2] Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale, Rapport du Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale de l'Ontario : Recommandations en vue de l'examen du système de sécurité du revenu de l'Ontario (ministère des Services sociaux et communautaires, Toronto, mai 2010).

[3] Voir l'annexe C, Biographies des commissaires.

[4] Voir l'annexe D, Cadre de référence.

[5] Voir l'annexe E, Le processus de mobilisation.

Des discussions distinctes ont été tenues avec des représentants des Premières Nations afin de tenir compte de leur contexte historique, juridique et culturel particulier. Pour pouvoir aussi prendre en compte les points de vue et les expériences des Autochtones qui vivent à l'extérieur des réserves, la Commission a collaboré avec la Fédération des centres d'amitié autochtones de l'Ontario.

La Commission a mené des recherches supplémentaires pour se familiariser davantage avec les enjeux et les expériences des autres administrations. Elle s'est entretenue avec des chercheurs, des universitaires et des spécialistes techniques pour approfondir des questions complexes, telles que la structure de prestations.

La Commission s'est inspirée des grands principes présentés ci-après pour formuler ses recommandations pour la réforme de l'aide sociale. Ces principes sont fondés sur le cadre de référence de l'examen, les observations des intervenants et la recherche sur les pratiques prometteuses relevées en Ontario et ailleurs.

Principes

Dignité et respect : Le système d'aide sociale doit traiter chaque personne avec dignité et respect, instaurer une culture qui évite la stigmatisation et permettre d'établir avec les clients des relations fondées sur la confiance et la collaboration.

Diversité et équité : Le système doit respecter la diversité des bénéficiaires de l'aide sociale, c'est-à-dire tenir compte des expériences vécues par différents groupes et les obstacles auxquels ces derniers font face, des groupes comme les femmes, les personnes handicapées, les Autochtones, les groupes victimes de racisme et les personnes nouvellement arrivées en Ontario. Il doit également permettre de modifier les méthodes employées au besoin pour assurer des résultats équitables pour tous les groupes.

Uniformité : À moins qu'une différence ne soit justifiée par une raison valable, les droits et les critères doivent être les mêmes pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale. Les politiques en matière d'aide sociale doivent en outre être compatibles avec d'autres objectifs stratégiques du gouvernement (p. ex. encourager les citoyens à épargner pour plus tard).

Simplicité : Le système doit être beaucoup plus facile à comprendre, à utiliser et à administrer. Il faut que les chargés de dossiers puissent passer moins de temps à appliquer les règles pour pouvoir en consacrer davantage à leurs clients.

Efficacité : Tous les aspects du système, y compris les services d'aide à l'emploi et les mesures de soutien connexes, doivent être gérés et mis en œuvre de la manière la plus efficace possible dans le but d'améliorer les résultats obtenus par les bénéficiaires sur le plan de l'emploi.

Reddition de comptes et transparence : La structure de reddition de comptes du système en ce qui a trait aux résultats et à la présentation de rapports au public sur les progrès réalisés doit être claire. Le système doit également rendre des comptes sur la prestation de services et de soutiens appropriés aux personnes qu'il dessert, qui, elles, ont la responsabilité de respecter les exigences du programme. Les mécanismes mis en place pour prévenir et éliminer le recours abusif au système doivent être maintenus.

Organisation du rapport

Ce rapport est présenté en deux parties.

La **PARTIE 1** offre un aperçu du rapport et comprend trois sections :

Le **Sommaire** présente un synopsis du nouveau système d'aide sociale envisagé dans ce rapport. Il met l'accent sur des grands changements à apporter, à l'intérieur comme à l'extérieur du système d'aide sociale, pour garantir sa transformation optimale.

La **Description du nouveau système du point de vue du client** présente certains des changements proposés qui auront le plus d'incidences sur les bénéficiaires de l'aide sociale au niveau des services d'aide à l'emploi et des mesures de soutien connexes, ainsi que sur la culture systémique. Cette description a été placée au début du rapport de manière à confirmer l'importance de la transformation de l'aide sociale pour les gens qui vivent cette réalité.

Le **Résumé des recommandations** présente toutes les recommandations de la Commission formulées dans le rapport en les organisant par chapitre.

La **PARTIE 2** présente les recommandations de la Commission de façon beaucoup plus détaillée en précisant le contexte et la justification des orientations proposées. Le contenu des sept chapitres est décrit ci-dessous :

Le chapitre 1, **L'emploi facilité**, discute des services d'aide à l'emploi et des mesures intégrées requises pour répondre à l'ensemble des besoins des bénéficiaires, y compris les personnes handicapées et autres dont la quête d'emploi est parsemée d'embûches. On y souligne l'importance de

proposer aux bénéficiaires de l'aide sociale d'autres formes d'emploi, ainsi que des programmes de traitement et d'emploi intégrés pour les personnes dont l'invalidité est associée à une maladie mentale. Le chapitre propose l'élaboration d'une méthode uniforme pour définir les besoins des différents segments de bénéficiaires de l'aide sociale de manière à garantir que le niveau des services et de mesures de soutien offerts concorde avec le niveau des besoins. Il recommande une approche plus coopérative dans l'articulation des objectifs et dans la planification de l'emploi, partant de nouveaux plans de cheminement vers l'emploi pour tous les bénéficiaires, y compris les personnes handicapées, et discute des exigences de participation.

Le chapitre souligne l'importance de services d'aide à l'emploi pleinement axés sur les besoins de l'employeur et la nécessité de sensibiliser les éventuels employeurs aux compétences des bénéficiaires de l'aide sociale. Il décrit le rôle essentiel que peuvent jouer les employeurs en donnant leur avis sur la conception des services d'aide à l'emploi et en facilitant l'embauche de personnes handicapées et d'autres bénéficiaires de l'aide sociale.

Le chapitre propose un nouveau programme intégré d'aide sociale (pour remplacer Ontario au travail et le POSPH) offrant un soutien personnalisé à tous les bénéficiaires. Il recommande que ce nouveau programme soit géré et offert à l'échelon local par les municipalités et par les Premières Nations, et que les municipalités deviennent des partenaires à part entière du gouvernement provincial dans la gestion et la planification des services d'aide à l'emploi dans leurs collectivités. En dernier lieu, il recommande que le gouvernement provincial collabore étroitement avec les administrateurs des Premières Nations pour qu'ils soient plus en mesure d'offrir des services d'aide à l'emploi là où de tels services n'existent pas actuellement, et pour favoriser la prestation efficace du nouveau programme intégré d'aide sociale.

Le chapitre 2, **Une structure de prestations améliorée**, présente la vision d'une structure de prestations grandement simplifiée et fondée sur un taux ordinaire pour tous les adultes. Le chapitre décrit la structure de prestations au sein d'un système entièrement transformé et au cours des premières étapes menant à cette pleine transformation. Dans le contexte d'un système entièrement transformé, un seul taux ordinaire serait offert par le biais de l'aide sociale. Une fois la réforme du système d'aide sociale terminée, les prestations pour médicaments sur ordonnance, les prestations pour soins dentaires et les autres prestations spéciales pour soins de santé s'appliqueraient à toutes les personnes à faible revenu en Ontario et seraient versées en dehors de l'aide sociale.

Dans un premier temps, les éléments à la structure de l'aide sociale s'ajouteront progressivement, soit d'abord un taux ordinaire auquel pourraient s'ajouter un supplément pour les personnes handicapées qui satisfont à la définition actuelle de « personne handicapée » employée dans le cadre du POSPH, ainsi que des suppléments uniformes pour les enfants et les parents seul soutien de famille. Le chapitre propose une méthode rationnelle pour déterminer le taux ordinaire et pour compiler les données nécessaires menant à l'atteinte d'un juste équilibre entre les objectifs de suffisance, d'équité et d'incitation financière à travailler. Le chapitre recommande au gouvernement provincial de fixer, avec l'aide d'un groupe consultatif, des points de référence transparents pour encadrer la méthode de détermination des taux.

Le chapitre propose aussi de simplifier la trentaine d'allocations spéciales versées dans le cadre du système actuel en harmonisant les services de santé complémentaires (jusqu'à ce qu'ils ne relèvent plus de l'aide sociale) et en accordant plus de latitude aux municipalités et aux Premières Nations pour leur permettre de mieux répondre aux besoins des bénéficiaires en versant un financement de base pour les prestations liées à l'emploi et les allocations spéciales. Ce chapitre examine aussi l'allocation de régime alimentaire spécial (ARS) et argue que la structure de taux de base devrait permettre aux gens de manger sainement sans devoir faire appel à une allocation spéciale. Il recommande d'éliminer l'ARS dans sa forma actuelle, à l'exception des suppléments alimentaires pour les personnes avec une perte de poids involontaire, et propose de réinvestir les fonds restants du budget de l'ARS dans le taux ordinaire de manière à offrir un soutien suffisant à tous les bénéficiaires de l'aide sociale.

En outre, le chapitre aborde la question des allocations pour le logement et d'autres enjeux clés. Ceci comprend la définition de « conjoint », le traitement du revenu (y compris le traitement des cadeaux, le revenu tiré d'un emploi autonome et la pension alimentaire pour enfants), ainsi que l'amélioration des règles relatives à l'avoir, au logement à loyer indexé sur le revenu (LIR) et aux subventions accordées aux résidents du Nord de l'Ontario pour frais de transport à des fins médicales.

Le chapitre 3, **Une reddition de comptes renforcée**, comprend des propositions menant à la création d'un cadre redditionnel pour l'aide sociale efficace et viable. Ceci comprend l'articulation de résultats bien établis, ainsi que la définition des mesures d'évaluation à engager pour en vérifier l'atteinte et des rôles et responsabilités du gouvernement provincial, des municipalités et des Premières Nations à ce chapitre. On recommande l'élaboration d'accords de services

entre le gouvernement provincial, les municipalités et les Premières Nations pour établir des mesures et des cibles de rendement qui tiennent compte de l'ensemble des besoins des bénéficiaires, y compris des critères pour mesurer le progrès accompli pour « rapprocher » les bénéficiaires du marché du travail.

Le chapitre aborde la valeur du financement en fonction du rendement chez des tiers qui offrent des services d'emploi. Il souligne l'importance de la cueillette de données, de la recherche, de l'évaluation et des rapports publics sur l'efficacité du système. Le chapitre propose une démarcation claire des responsabilités à l'égard des résultats et du rendement du système aux niveaux provincial et local. Il recommande la désignation d'un commissaire provincial de l'aide sociale qui serait responsable du système d'aide sociale et qui dirigerait le processus de transformation.

Ce chapitre aborde également divers domaines où les exigences de conformité pourraient être simplifiées au profit des bénéficiaires et des chargés de dossiers, y compris la vérification et l'examen de l'admissibilité, la réduction de la paperasserie, la prolongation des déclarations fondées sur les cas d'exception et les déclarations en ligne.

Le chapitre 4, **Des mesures en matière de sécurité du revenu**, examine brièvement le contexte général de la réforme de l'aide sociale, en particulier les problèmes associés à l'inégalité des revenus dans la province et ailleurs au pays. Sur le plan financier, l'écart croissant entre les revenus décourage grandement les gens de quitter les rangs de l'aide sociale parce que, dans bien des cas, « travailler n'est pas payant ». Ce chapitre examine la prévalence des emplois non traditionnels qui, souvent, n'offrent pas un revenu stable et des prestations pour services de santé complémentaires. Il recommande qu'en accord avec son Conseil pour l'emploi et la prospérité, le gouvernement provincial élabore une stratégie de développement du capital humain. Le chapitre discute des politiques sur les prestations et les transferts fiscaux, ainsi que du problème des taux effectifs marginaux d'imposition (TEMI) et leurs effets néfastes sur l'incitatif financier à travailler. Il mentionne divers domaines où une collaboration provinciale-fédérale (nouvelle ou accrue) s'avérerait utile, y compris la hausse des prestations pour enfants, l'instauration d'un supplément pour personne handicapée, l'examen des disparités de revenu croissantes, l'inaptitude du système de transferts fiscaux et l'amorce d'un examen du système de prestation et de transferts fiscaux. En dernier lieu, le chapitre fait état des interactions négatives entre les programmes d'aide sociale, d'une part, et le Programme d'assurance-emploi et le Programme de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada d'autre part, et propose des mesures pour remédier à la situation.

Le chapitre 5, **Les Premières Nations et l'aide sociale**, reconnaît les besoins et priorités uniques des Premières Nations et fait état de recommandations clés du rapport pour régler leurs difficultés avec le système d'aide sociale, y compris la résolution de problèmes liés aux règles actuelles de soutien du revenu, comme celles applicables aux « personnes vivant avec le père ou la mère » et à la limite des avoirs. On recommande aussi d'accorder aux Premières Nations la latitude nécessaire pour définir elles-mêmes les activités liées à l'emploi qui conviennent le mieux aux bénéficiaires de l'aide sociale de leurs collectivités, conformément aux objectifs provinciaux. Le chapitre précise que même si la réforme de l'aide sociale est imposante, elle ne réglera pas les causes sous-jacentes de la dépendance à l'aide sociale dans les collectivités des Premières Nations et chez les Autochtones des zones urbaines. Le chapitre souligne l'importance d'une collaboration entre les Premières Nations, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral pour concevoir un programme multidimensionnel assorti de mesures pour régler divers problèmes, comme ceux liés à l'éducation et au développement économique. Il recommande aussi la tenue de discussions tripartites à un niveau supérieur pour étudier la possibilité que les Premières Nations jouent un plus grand rôle dans la conception et la gestion du système d'aide sociale dans leurs collectivités.

Le chapitre 6, **La mise en œuvre des changements et les priorités de départ**, précise que la transformation de l'aide sociale entraînera des changements majeurs qui se répercuteront sur les bénéficiaires, les travailleurs de première ligne et l'ensemble du système. Il souligne l'importance d'une stratégie de gestion du changement multidimensionnelle engageant directement les personnes touchées. Le chapitre recommande au gouvernement provincial d'évaluer les effets du changement sur divers groupes. Il discute de l'effet des premières réformes proposées et recommande au gouvernement provincial de protéger les acquis des bénéficiaires actuels qui pourraient subir les contrecoups de l'introduction du taux ordinaire pour adultes seuls, du taux ordinaire modifié (pour les couples et autres qui partagent un logement) et des prestations supplémentaires uniformes (pour les enfants et les parents seul soutien de famille. Le chapitre énonce diverses priorités de mise en œuvre, y compris la poursuite des efforts centrés sur l'amélioration des services et du soutien, la simplification des prestations, une méthode de calcul des taux et des mécanismes de reddition de comptes.

En outre, il présente les facteurs de coûts à prendre en compte, y compris les répercussions financières des priorités de départ.

Le chapitre 7, **Les coûts de la pauvreté et la rentabilité**, examine brièvement les coûts élevés de la pauvreté et les effets sur les individus, les familles et l'ensemble de la société. Il mentionne diverses études qui tentent d'illustrer et de quantifier les effets néfastes de la pauvreté, particulièrement sur la santé. Le chapitre demande au gouvernement provincial de définir des indicateurs de rentabilité pouvant servir à mesurer les bienfaits des changements apportés à l'aide sociale. En dernier lieu, le chapitre reconnaît que le système d'aide sociale ne saurait à lui seul régler les causes profondes, les effets et les coûts de la pauvreté. La transformation de l'aide sociale doit s'inscrire dans une démarche élargie ayant pour but de réduire la pauvreté à l'échelle de la province.

À propos des municipalités :
À la fin des années 1990, le gouvernement de l'Ontario a annoncé une réforme exhaustive des relations provinciales-municipales, dont un regroupement de la gestion des services municipaux. Ce regroupement a mené à la création de 37 gestionnaires des services municipaux regroupés (GSMR) et, dans le Nord de l'Ontario, de 10 conseils d'administration de district des services sociaux (CADSS), qui se sont vus confier la responsabilité de gérer la prestation de la majorité des services sociaux et des services de santé communautaire dans la province. Dans ce rapport, nous utilisons la plupart du temps le terme « municipalités » pour désigner plus succinctement les GSMR et les CADSS.

Sommaire

Ce rapport trace une nouvelle voie pour l'aide sociale en Ontario, une voie qui a pour but d'aider tous les bénéficiaires à participer au marché du travail au maximum de leurs capacités et de garantir la sécurité du revenu aux personnes qui ne peuvent pas travailler. Il s'agit du rapport final de l'examen du système d'aide sociale prévu dans le cadre de la Stratégie de réduction de la pauvreté de l'Ontario de 2008. Cette stratégie exposait la vision d'une province où chacun a la possibilité de réaliser son plein potentiel.

Pour que l'aide sociale puisse jouer le rôle qui lui revient dans la réalisation de cette vision, il faut que le système soit simple et il faut qu'il aide efficacement les gens à passer au marché du travail en plus de leur procurer un soutien du revenu. Cela ne peut se faire sans des changements en profondeur, et ce, à l'intérieur et à l'extérieur du système. À l'intérieur du système, ces changements sont nécessaires pour éliminer la complexité et le manque d'efficacité. À l'extérieur du système, il s'agit de s'attaquer aux politiques qui ont un effet négatif sur les résultats des bénéficiaires de l'aide sociale. Des mesures sont proposées à ces deux niveaux. Nous sommes sensibles au fait que la transformation complète du système d'aide sociale ne se fera pas du jour au lendemain. Ce rapport présente des priorités de départ pour amorcer le processus.

Changements à l'intérieur du système d'aide sociale

Dans un système d'aide sociale transformé, le programme Ontario au travail et le POSPH seraient remplacés par un programme unique axé sur la capacité plutôt que l'invalidité. Ce programme comprendrait des services d'aide à l'emploi personnalisés et des mesures de soutien connexes pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale, y compris les personnes handicapées. En collaboration avec leurs chargés de dossiers, tous les bénéficiaires produiraient un Plan de cheminement vers l'emploi dans lequel ils feraient part de leurs objectifs d'emploi, de leurs activités, ainsi que des services d'emploi et des mesures de soutien dont ils ont besoin. Le nouveau programme serait géré et exécuté par les municipalités et les Premières Nations parce que ces dernières possèdent la connaissance nécessaire des réalités de leur collectivité.

Les gestionnaires municipaux mettraient à profit les relations de la municipalité avec les employeurs locaux et leur compétence en matière de développement économique local. Ils faciliteraient en outre un accès intégré à d'autres services à la personne, tels les services de garde d'enfants et de logement, des services déjà fournis par les municipalités et dont les bénéficiaires de l'aide sociale ont souvent besoin.

Étant donné l'importance de l'intégration des services à la personne et des services d'aide à l'emploi, les municipalités et les Premières Nations conserveraient la responsabilité des services d'aide à l'emploi pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Comme elles le font à l'heure actuelle, elles fourniraient ces services elles-mêmes, dans le cadre de partenariats ou par le biais de contrats avec des organismes communautaires. Les municipalités seraient des partenaires à part entière du gouvernement provincial dans la gestion et la planification des services d'aide à l'emploi de leur collectivité.

Le niveau de services d'emploi et de mesures de soutien fournis à une personne serait proportionnel à l'ampleur de ses besoins.

Le niveau de services d'aide à l'emploi et de mesures de soutien à l'emploi fournis à une personne serait proportionnel à l'ampleur de ses besoins. Ainsi, les personnes handicapées et les autres personnes qui font face à de multiples obstacles à l'emploi ne seraient pas tenues à l'écart des autres. Il s'agirait d'employer une méthode uniforme pour définir les besoins des différents segments de bénéficiaires de l'aide sociale et d'affecter ensuite les ressources en conséquence, de manière à ce que les personnes qui font face à de multiples obstacles bénéficient d'un soutien plus intensif que ce n'est le cas aujourd'hui.

Répondre aux besoins des employeurs constituerait un élément important des services d'aide à l'emploi.

Des normes et des pratiques exemplaires seraient élaborées pour les services d'aide à l'emploi. Elles viseraient dans une large mesure à répondre aux besoins des employeurs et à leur faire connaître les compétences des bénéficiaires de l'aide sociale. Les employeurs participeraient eux aussi à la conception des services d'aide à l'emploi et le gouvernement provincial appuierait des initiatives menées par les employeurs pour favoriser l'embauche de bénéficiaires de l'aide sociale. Le gouvernement provincial établirait des partenariats avec des chefs d'entreprise de manière à favoriser l'embauche de personnes handicapées.

Sur le plan du revenu, la structure des prestations serait grandement simplifiée. On prévoit qu'au moins la moitié des règles et des directives qui sous-tendent le système actuel seraient éliminées. Avec l'avènement d'un système beaucoup plus simple et transparent, il deviendrait bien plus facile de le rendre imputable aux yeux de la population ontarienne, y compris les bénéficiaires de l'aide sociale. Les mécanismes établis pour prévenir les abus du système seraient maintenus. De plus, les efforts déployés pour encourager les interactions directes avec les clients (en commençant par le Plan de cheminement vers l'emploi) aideraient encore plus à garantir une solide reddition des comptes.

La trentaine de prestations spéciales offertes par le système actuel seraient rationalisées et une nouvelle structure de taux fondée sur des éléments simples serait adoptée. L'élément de base serait un taux ordinaire pour tous les adultes. Les hausses futures du taux incluraient les variations régionales pour tenir compte des différences du coût de la vie d'une région à l'autre de l'Ontario. Le taux ordinaire serait établi selon une méthode logique qui permettrait à la province de concilier trois objectifs : arriver à des taux permettant au bénéficiaire d'avoir une alimentation saine et de se procurer un logement sûr et d'autres objets de première nécessité; assurer l'équité entre les bénéficiaires de l'aide sociale et les travailleurs à faible revenu; créer des incitatifs financiers à travailler.

La structure de prestations serait grandement simplifiée. La trentaine de prestations spéciales offertes par le système actuel seraient rationalisées et une nouvelle structure de taux fondée sur des éléments simples serait adoptée.

Tant que la transformation du système ne serait pas terminée, deux autres éléments s'ajouteraient au taux ordinaire : un supplément pour personne handicapée et un supplément uniforme pour enfants qui serait versé aux familles avec enfants et aux parents seul soutien de famille. D'autres changements seraient apportés pour s'assurer que tous les bénéficiaires de l'aide sociale aient accès aux mêmes prestations pour services de santé complémentaires (médicaments délivrés sur ordonnance, soins dentaires et autres prestations pour services de santé.

Les règles relatives à l'avoir seraient simplifiées et harmonisées pour tous les bénéficiaires. Elles seraient également mieux adaptées à deux grands objectifs stratégiques, soit d'aider les gens à épargner et aider les gens à consolider leur situation financière.

Un changement de cette ampleur exige un champion politique, un leader désigné à cette fin et une approche pangouvernementale. Le rapport recommande que le gouvernement provincial élargisse le mandat du Comité d'accomplissement des résultats en matière de réduction de la pauvreté pour y inclure la surveillance de la mise en œuvre de la réforme de l'aide sociale dans les ministères. Il recommande également la nomination d'un commissaire provincial de l'aide sociale, au rang de sous-ministre associé, qui serait chargé de piloter la réforme et à qui incomberait la reddition de comptes en matière d'aide sociale en Ontario. Ce commissaire travaillerait en collaboration avec les municipalités, les Premières Nations et d'autres intervenants afin d'établir des mesures du rendement, de suivre les progrès réalisés et de publier un bulletin de rendement annuel pour l'aide sociale en Ontario.

Bon nombre des changements recommandés dans ce rapport visent les problèmes soulevés par les Premières Nations au cours de l'examen, qui touchent notamment la structure de prestations, les règles relatives à l'avoir et la nécessité d'une plus grande souplesse lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui constitue des activités liées à l'emploi appropriées. La situation particulière des Premières Nations exigera toutefois plus que ces changements. D'autres solutions, dont l'éducation et le développement économique, sont nécessaires pour s'attaquer à la source du taux élevé de dépendance envers l'aide sociale. Il sera également nécessaire de tenir des discussions tripartites (Premières Nations, gouvernement fédéral et gouvernement provincial) à un niveau supérieur pour étudier la possibilité que les Premières Nations jouent un plus grand rôle dans la conception et la gestion du système d'aide sociale dans leur collectivité.

Changements à l'extérieur du système d'aide sociale

Aider les gens à intégrer le marché du travail à long terme et à stabiliser leur revenu exige plus qu'une réforme de l'aide sociale. Beaucoup de politiques extérieures au système influent sur la nécessité des gens de recourir à l'aide sociale et sur leur aptitude à sortir du système. Outre les changements décrits précédemment, le rapport recommande un certain nombre de changements cruciaux devant être apportés à l'extérieur du système d'aide sociale.

Afin d'opérer une transformation complète du système, il faudrait retirer les prestations pour personnes handicapées, les prestations pour enfants et les prestations pour services de santé complémentaires de l'aide sociale et les verser entièrement à l'extérieur du système. Accorder ces prestations essentielles à toutes les personnes et à toutes les familles à faible revenu permettrait d'éliminer des obstacles structurels auxquels se heurtent les gens qui tentent de quitter l'aide sociale pour le marché du travail.

Afin d'opérer une transformation complète du système, il faudrait retirer les prestations pour personnes handicapées, les prestations pour enfants et les prestations pour services de santé complémentaires de l'aide sociale et les verser entièrement à l'extérieur du système.

Le taux de chômage élevé chez les personnes handicapées et leur dépendance croissante dernières envers le soutien du revenu représente une question cruciale pour la province. L'instauration de prestations pour personnes handicapées versées en dehors de l'aide sociale devrait être une mesure prioritaire et ces dernières devraient être offertes à toutes les personnes handicapées à faible revenu, nonobstant le fait qu'elles travaillent ou touchent de l'aide sociale. Ces prestations reconnaîtraient l'existence de coûts supplémentaires associés au fait d'être handicapé et le fait que les occasions d'emploi et de revenu peuvent être limitées chez les personnes handicapées. Une telle mesure aiderait les personnes handicapées à conserver un emploi et réduirait le risque financier associé à l'abandon de l'aide sociale pour le marché du travail.

Les prestations pour personne handicapée proposées viendraient s'ajouter à l'ensemble des autres mesures recommandées dans ce rapport (y compris un programme intégré de services et de mesures de soutien axés sur la capacité, la mise en œuvre accélérée et axée sur l'emploi de la Stratégie de santé mentale et de lutte contre les dépendances, des partenariats publics-privés pour favoriser l'embauche de personnes handicapées) et à la mise en œuvre de la Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario. Avec le temps, cette série de mesures pourrait apporter un changement réel pour les personnes handicapées. Une stratégie multidimensionnelle de ce genre — le Plan d'action national pour les enfants — mise en œuvre au cours des deux dernières décennies, s'est avérée efficace pour aider les familles à faible revenu avec enfants à se sortir de la pauvreté.

Le marché du travail a beaucoup changé au cours des 20 dernières années, et ce, en Ontario comme ailleurs au pays. Le nombre d'emplois temporaires ou à temps partiel, qui sont souvent des emplois à faible salaire, peu stables et sans prestations pour services de santé, se répercute directement sur la capacité des bénéficiaires de l'aide sociale de cesser de dépendre de celle-ci. Le gouvernement provincial a mis sur pied le Conseil pour l'emploi et la prospérité et lui a demandé justement de se pencher sur les questions liées au marché du travail. Le rapport recommande au gouvernement provincial de s'appuyer sur cette initiative pour élaborer une stratégie de développement du capital humain exhaustive.

Ce rapport estime aussi qu'il est urgent de s'attaquer aux questions de l'inégalité croissante des revenus et de l'érosion observée, au fil du temps, de notre système de transferts fiscaux dans un contexte de plus en plus grave. La pression à la baisse qui s'exerce sur les revenus à l'extrémité inférieure de l'échelle a d'importantes répercussions sur les bénéficiaires d'aide sociale qui tentent de passer au marché du travail puisque, de plus en plus, « travailler n'est pas payant ». Le rapport incite le gouvernement provincial à nouer le dialogue avec le gouvernement fédéral dans le but d'entamer un examen du problème de plus en plus grave de l'inégalité des revenus et du fait que le système de transferts fiscaux ne contribue plus à y remédier aussi efficacement qu'auparavant. Cet examen devrait aborder la question du regroupement des prestations et des transferts fiscaux fédéraux et provinciaux, de même que celle des taux effectifs marginaux d'imposition élevés qui affaiblissent les incitatifs financiers à travailler.

Des personnes ayant fait l'expérience du système, des chargés de dossiers et d'autres intervenants doivent participer concrètement au processus de changement. Il faut s'efforcer de limiter le plus possible les effets négatifs.

La transformation complète du système au fil de changements apportés au sein de l'aide sociale et à l'extérieur de celle-ci exigera du temps. Dans ce rapport, on définit des priorités de départ pour amorcer la réforme et jeter les bases de services locaux intégrés et d'une structure de prestations simplifiée. Elle propose des mesures pour choisir des points de référence transparents sur lesquels serait fondée la méthode d'établissement des taux, ce qui permettrait de rendre les taux plus adéquats au fil du temps. Le nouveau commissaire provincial de l'aide sociale dirigerait la réforme et s'efforcerait en outre d'instaurer une culture plus positive au sein du système.

Des personnes ayant fait l'expérience du système, des chargés de dossiers et d'autres intervenants doivent participer concrètement au processus de changement. Il faut s'efforcer de limiter le plus possible les effets négatifs sur la vie et les sources de revenu des gens. Si elle fait preuve de vision, d'un engagement ferme et de sensibilité, la province peut améliorer les perspectives des bénéficiaires de l'aide sociale et de toutes les personnes à faible revenu partout en Ontario.

Le nouveau système du point de vue du client

Tous les gens que nous avons interviewés avaient des espoirs — pour eux-mêmes, leurs enfants et leur collectivité. Ils veulent travailler, être productifs et contribuer à la société. En fait, ils étaient déjà nombreux à le faire de bien des façons différentes. Bon nombre d'entre eux voulaient mettre à profit leur propre expérience et leurs connaissances pour aider les autres. En fin de compte, les gens voulaient vivre de la manière la plus autonome possible dans la situation qui était la leur.

–Présentation, People's Blueprint

Introduction

Ce chapitre donne un aperçu du nouveau système d'aide sociale du point de vue d'une personne qui demande ou reçoit de l'aide sociale (Ontario au travail ou Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées [POSPH]) dans le cadre du système actuel). Cette description se voulant concise et axée sur l'expérience du client, de nombreux détails sont omis, dont le contexte et la justification des changements. Ces détails sont présentés dans des chapitres ultérieurs, plus particulièrement le chapitre 1 (L'emploi facilité) et le chapitre 2 (Une structure de prestations améliorée.

La transformation du système d'aide sociale est une initiative d'envergure qui demandera du temps. Les services, les mesures de soutien et les prestations dont il est question ici ne seront pas disponibles immédiatement, pas plus que la culture du système ne changerait du jour au lendemain. Cette description représente notre vision du système à plus long terme, une fois que nos recommandations auraient toutes été mises en œuvre. Sur certains points, notamment en ce qui a trait aux prestations, nous mentionnons également certaines des mesures de transition qui sont nécessaires pour opérer une transformation complète du système.

Obtenir les services et les mesures de soutien dont vous avez besoin

L'aide sociale serait fournie dans le cadre d'un programme unique, mis en œuvre par votre municipalité locale ou Première Nation. Le programme aurait pour objet de vous aider à participer au marché du travail au maximum de vos capacités et vous garantirait un soutien du revenu si vous ne pouvez pas travailler.

La personne chargée de votre dossier vous demanderait des détails sur votre situation, votre expérience, vos points forts et vos besoins. Elle vous parlerait aussi de vos objectifs en matière d'emploi et de l'aide dont vous auriez besoin pour les concrétiser. Les services et les mesures de soutien qui vous seraient accordés correspondraient à vos besoins à vous et vous aideraient à vous acheminer vers le marché du travail ou une plus grande participation à la vie de votre collectivité.

Ainsi, si vous êtes apte à l'emploi, la personne chargée de votre dossier pourrait vous diriger vers un Centre de ressources en emploi de l'Ontario (dans le cadre d'Emploi Ontario), qui vous fournirait des outils et de l'information sur la recherche d'emploi. Si vous avez besoin d'améliorer vos compétences (en lecture ou en écriture par exemple) ou de vous perfectionner pour vous préparer à occuper un emploi, votre chargé de dossier vous aiderait à obtenir la formation nécessaire. Si vous faites face à des obstacles à l'emploi plus importants, il ou elle vous aiderait à obtenir des mesures de soutien plus intensives. Il pourrait s'agir de services d'aide à l'emploi spécialisés si vous avez un handicap. La personne chargée de votre dossier pourrait également vous aiguiller vers d'autres services et soutiens dont vous pourriez avoir besoin avant de pouvoir vous préparer à occuper un emploi, par exemple des services de traitement des dépendances, de logement ou de garde d'enfants.

Les services et les mesures de soutien qui vous seraient accordés correspondraient à vos besoins à vous et vous aideraient à vous acheminer vers le marché du travail ou une plus grande participation à la vie de votre collectivité.

Si vous êtes membre d'une collectivité des Premières Nations, votre administrateur de l'aide sociale disposerait de la latitude voulue pour définir les activités liées à l'emploi qui conviennent à votre situation. Il pourrait s'agir, par exemple, de prendre part à des activités culturelles ou des activités de développement communautaire qui peuvent améliorer vos compétences, surtout si les possibilités d'emploi sont rares.

Les services d'emploi seraient beaucoup plus axés qu'ils ne le sont à présent sur l'établissement de liens avec les employeurs et la mise en valeur des compétences des bénéficiaires de l'aide sociale dans le but de vous aider à trouver un emploi. Vous pourriez également obtenir de l'aide pour poursuivre un objectif autre qu'un emploi soumis à la concurrence, comme le travail autonome, une entreprise à vocation sociale ou un programme de formation entre pairs, surtout si vous avez très peu d'expérience de travail et faites face à des obstacles à l'emploi.

Plan de cheminement vers l'emploi

En travaillant en étroite collaboration avec la personne chargée de votre dossier, vous élaboreriez un plan de cheminement vers l'emploi. Ce plan remplacerait l'entente de participation utilisée à l'heure actuelle dans le cadre du programme Ontario au travail. Le nouveau nom montre qu'il s'agit d'un parcours, qu'on ne passe pas de l'aide sociale à l'emploi tout d'un coup. Chaque personne aura son propre parcours et ses propres besoins pour atteindre son objectif.

Votre plan de cheminement vers l'emploi comprendrait les attentes du système à votre égard et ce à quoi vous pourriez vous attendre du système. Il détaillerait vos objectifs en matière d'emploi et les mesures que vous auriez à prendre pour les atteindre. Les services et les mesures de soutien dont vous auriez besoin et le moment où vous en auriez besoin y seraient précisés. Ces services et mesures de soutien pourraient être liés à l'emploi ou à une autre sphère de besoins, telles que le logement et les services de garde d'enfants. Votre plan serait un document évolutif, c'est-à-dire qu'il serait revu et mis à jour au fil du temps. Vos réalisations et vos progrès par rapport à vos objectifs y seraient consignés.

Votre plan de cheminement vers l'emploi comprendrait les attentes du système à votre égard et ce à quoi vous pourriez vous attendre du système.

Les difficultés auxquelles vous faites face seraient prises en compte au moment de l'élaboration de votre plan. Ainsi, si vous êtes une personne handicapée qui ne peut pas travailler du tout ou ne peut pas travailler à temps plein, votre plan ne vous obligerait pas à le faire. Ce plan serait fondé sur ce que vous êtes capable de faire et avez accepté de faire, en consultation avec votre chargé de dossier.

Pour pouvoir obtenir un soutien du revenu, il vous faudrait participer aux activités envers lesquelles vous vous êtes engagé dans votre plan de cheminement vers l'emploi pour vous préparer à travailler et trouver un emploi. Si vous ne pouvez pas participer (p. ex. parce que vous êtes un aidant à temps plein, que vous êtes un parent seul soutien de famille avec des enfants d'âge préscolaire ou que vous avez des problèmes de santé), votre participation pourrait être reportée temporairement, comme c'est le cas à l'heure actuelle dans le cadre du programme Ontario au travail. Si vous êtes une personne handicapée, à court terme, aucune pénalité ne vous serait imposée si vous ne respectez pas les engagements prévus dans votre plan. Ceci s'explique du fait que le Plan de cheminement vers l'emploi constitue un gros changement par rapport à ce qui faisant auparavant. Il faut donc mettre en place de nouvelles mesures de soutien et les chargés de dossier doivent acquérir de l'expérience et apprendre à gérer le nouveau système et ses effets sur les personnes handicapées.

Obtenir les prestations dont vous avez besoin

La structure de prestations serait beaucoup plus simple qu'elle ne l'est à l'heure actuelle. Ainsi, un grand nombre des règles d'admissibilité actuelles seraient éliminées.

La structure du nouveau système serait composée d'éléments simples et faciles à comprendre. Elle serait également plus facile à administrer, ce qui laisserait à votre chargé de dossier plus de temps pour travailler avec vous afin de vous obtenir l'aide dont vous avez besoin.

Éléments de la structure

Le premier élément serait un taux ordinaire pour tous les adultes. Il s'agirait d'un montant fixe permettant de couvrir les besoins essentiels et les dépenses de logement. Il remplacerait les montants distincts du système actuel pour les besoins essentiels, le logement et le gîte et couvert; vous n'auriez plus à présenter un reçu de loyer chaque mois. Si vous habitez avec un autre adulte (conjoint, colocataire ou parent), vous toucheriez un taux adapté, qui représenterait 86 % du taux ordinaire. Ce taux reflète les économies réalisées quand des personnes partagent le logement et les dépenses.

Le deuxième élément de la structure serait un supplément pour personne handicapée qui s'ajouterait au taux ordinaire si vous êtes une personne handicapée. Au début, le supplément servirait à accroître votre revenu pour atteindre le taux actuel du POSPH. Ce supplément tiendrait compte du fait que les personnes handicapées ont des frais de subsistance plus élevés et font face à des obstacles à l'emploi. L'admissibilité au supplément serait fondée sur la définition actuelle de « personne handicapée » du POSPH.

Le supplément pour personne handicapée est un exemple d'une mesure de transition qui doit être prise au sein du système d'aide sociale pour concrétiser notre vision à plus long terme. Une fois la transformation du système menée à bien, toutes les personnes handicapées avec un faible revenu toucheraient ce supplément, qu'elles aient ou non un emploi ou vivent ou non de l'aide sociale.

Le troisième élément de la structure serait un supplément uniforme pour enfants. Si vous avez des enfants, ce taux vous serait versé en plus du taux ordinaire. Il s'agirait d'un montant fixe par enfant et d'un supplément pour les pères ou mères seul soutien de famille. Une fois que le système aurait été entièrement transformé, toute l'aide visant les enfants serait versée en dehors de l'aide sociale sous forme de prestations pour enfants destinées à toutes les familles à faible revenu avec enfants. Les gouvernements fédéral et provincial ont déjà réalisé des progrès considérables à cet égard grâce à la Prestation fiscale canadienne pour enfants, y compris le Supplément de la Prestation nationale pour enfants et la Prestation ontarienne pour enfants.

Établissement des taux

Les taux deviendraient plus adéquats avec le temps grâce à la combinaison du taux ordinaire mentionné précédemment, des crédits d'impôt accordés à l'extérieur du système d'aide sociale et d'une exemption de gains.

Le gouvernement mettrait au point un système clair pour l'établissement et la mise à jour des taux, un système qui permettrait de concilier trois objectifs :

- la suffisance des taux, pour vous permettre d'avoir une alimentation saine et de vous procurer un logement sûr et d'autres objets de première nécessité, peu importe dans quelle région de la province vous habitez;
- l'équité, pour que le travailleur à faible revenu ne soit pas désavantagé par rapport au bénéficiaire d'aide sociale;
- les incitatifs financiers à travailler, pour que vous puissiez voir une amélioration de votre niveau de vie lorsque vous acceptez un emploi ou travaillez un plus grand nombre d'heures.

Les taux deviendraient plus adéquats avec le temps grâce à la combinaison du taux ordinaire mentionné précédemment, des crédits d'impôt accordés à l'extérieur du système d'aide sociale et d'une exemption de gains. En guise de première étape, le taux le plus faible du système, soit le taux accordé aux adultes seuls dans le cadre du programme Ontario au travail, augmenterait de 100 $ par mois. De plus, tous les bénéficiaires seraient autorisés à gagner 200 $ par mois sans que cela n'ait de répercussions sur leurs prestations d'aide sociale.

Prestations spéciales

La trentaine de prestations spéciales offertes dans le cadre du système actuel seraient grandement simplifiées.

Tous les prestataires d'aide sociale toucheraient les mêmes prestations de soins de santé, y compris les soins dentaires de base pour adultes. Une fois la réforme du système d'aide sociale terminée, les prestations pour médicaments sur ordonnance, les prestations pour soins dentaires et les autres prestations spéciales pour soins de santé s'appliqueraient à toutes les personnes à faible revenu de l'Ontario et seraient versées en dehors de l'aide sociale.

L'allocation de régime alimentaire spécial (ARS) aide certains bénéficiaires de l'aide sociale à se procurer des aliments sains et d'autres produits de première nécessité. Il s'agit toutefois de besoins de base qui devraient être englobés dans le taux ordinaire plutôt que de faire l'objet d'une allocation spéciale que les gens doivent demander. En d'autres mots, toute personne ayant droit au taux ordinaire devrait avoir les moyens de s'acheter des aliments sains. Si vous recevez une aide dans le cadre de l'ARS pour vous procurer des suppléments alimentaires parce que vous perdez du poids sans le vouloir en raison d'un problème de santé, comme le virus de l'immunodéficience humaine (VIH) ou la maladie de Huntington, dans le nouveau système, cette aide vous serait versée par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (MSSLD). L'ARS comme telle serait éliminée et les fonds qui y sont consacrés à l'heure actuelle, sauf la partie nécessaire au MSSLD pour les suppléments alimentaires, seraient réinvestis dans le taux ordinaire pour en améliorer la suffisance.

Les fonds destinés aux autres prestations spéciales non liées à la santé seraient confiés à votre municipalité locale ou votre administrateur des Premières Nations et n'existeraient plus à titre de prestations distinctes. La municipalité ou l'administrateur local des Premières Nations aurait la latitude voulue pour déterminer comment dépenser ces fonds pour des frais liés à l'emploi (vêtements de travail, outils, frais de déplacement) ou pour répondre à d'autres besoins (frais de déménagement, réparations domiciliaires, garde d'enfants pendant un rendez-vous médical). Le regroupement de ces fonds aiderait les municipalités et les Premières Nations à fournir un plus grand soutien aux personnes qui en ont besoin.

Définition de « conjoint »

Si vous vivez en couple, votre admissibilité à l'aide sociale continuerait d'être fondée sur le revenu et l'avoir globaux de votre couple. La définition de « relation de couple » serait toutefois modifiée. On considérerait qu'il y a relation de couple si vous vivez en couple depuis un an (plutôt que trois mois comme à l'heure actuelle).

Pensions alimentaires pour enfants

Si les parents ne vivent pas ensemble, les règles relatives aux pensions alimentaires pour enfants seraient modifiées de manière à inciter la personne à tenter d'obtenir une pension alimentaire sans en faire une obligation. Si vous recevez une pension alimentaire pour enfants, cette dernière serait traitée comme un revenu gagné. Ainsi, vos prestations d'aide sociale seraient réduites de 0,50 $ pour chaque dollar de pension alimentaire touché, plutôt que du montant total de la pension comme à l'heure actuelle. Vous auriez la possibilité de décider vous-même si vous voulez ou non entamer des démarches pour obtenir une pension alimentaire pour enfants selon votre situation familiale. Si vous décidiez de le faire, vous pourriez obtenir l'aide d'une agente ou d'un agent d'aide au recouvrement.

Règles relatives à l'avoir

Dans le nouveau système, les plafonds de l'avoir liquide seraient les mêmes pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale, soit 5 000 $ pour une personne seule et 7 500 $ pour un couple (les plafonds actuels du POSPH). Si vous avez des montants dans un régime enregistré d'épargne-retraite, un régime enregistré d'épargne-études ou un compte de perfectionnement individuel, ces montants seraient exemptés du calcul de votre avoir jusqu'à concurrence de 60 000 $.

Dans le nouveau système, les plafonds de l'avoir liquide seraient les mêmes pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale.

Les Premières Nations disposeraient d'une plus grande latitude pour établir des règles qui tiennent compte adéquatement des besoins particuliers de leur collectivité (p. ex. l'exemption de biens comme les motoneiges, les canots ou l'équipement de chasse). Les municipalités du Nord pourraient déterminer elles-mêmes s'il convient d'exempter certains biens essentiels à la vie dans une collectivité éloignée de cette région.

Changement de culture

Vous verriez des changements dans la culture de l'aide sociale en général. Tout d'abord, il n'y aurait plus de catégories « personnes handicapées » et « personnes non handicapées ». Votre capacité, ce que vous voulez faire et les mesures de soutien dont vous avez besoin pour atteindre vos objectifs d'emploi ou de participation accrue seraient les éléments qui comptent.

Le nouveau système serait moins axé sur le « contrôle » et l'administration de règles. Son fonctionnement viserait davantage à vous aider à obtenir les services et les mesures

de soutien dont vous avez besoin. La simplification de la structure de prestations décrite précédemment permettrait d'éliminer toutes sortes de règles, de même que l'intrusion dans votre mode de vie. Votre plan de cheminement vers l'emploi vous offrirait un outil de planification utile et favoriserait une plus grande collaboration entre vous et la personne chargée de votre dossier.

Cette nouvelle culture permettrait de traiter les gens avec plus de respect et de dignité, ainsi que d'atténuer les préjugés défavorables envers les personnes « sur l'aide sociale »

La confirmation de vos renseignements se ferait de façon beaucoup plus simple. À titre d'exemple, vous auriez la possibilité de signaler les changements de votre situation en ligne et vous n'auriez à produire une déclaration que lorsque votre revenu mensuel change.

Les personnes qui ont fait l'expérience du système auraient davantage d'occasions de faire part de leur opinion sur son bon fonctionnement et sur les améliorations qu'on pourrait y apporter. En ce sens, elles pourraient faire partie d'un comité consultatif d'intervenants chargé de conseiller le commissaire provincial de l'aide sociale (qui serait responsable du système d'aide sociale), agir comme conseillers auprès de pairs dans les bureaux de l'aide sociale afin de venir en aide à d'autres bénéficiaire ou encore, participer à des sondages auprès de la clientèle.

Ensemble, tous ces changements contribueraient, avec le temps, à instaurer une nouvelle culture. Cette nouvelle culture permettrait de traiter les gens avec plus de respect et de dignité, ainsi que d'atténuer les préjugés défavorables envers les personnes « sur l'aide sociale »

PART 1 »

Résumé des recommandations

Chapitre 1 : L'emploi facilité

Offrir des services d'aide sociale et des mesures de soutien plus efficaces pour aider tous les bénéficiaires à obtenir un emploi durable

1. Nous recommandons que les personnes handicapées qui touchent de l'aide sociale aient un accès équitable aux services d'emploi et autres mesures de soutien mis à la disposition des personnes non handicapées et qu'elles aient aussi accès à des mesures de soutien spéciales à l'intention particulière des personnes handicapées.

2. Nous recommandons d'offrir toute une gamme de services d'emploi et de mesures de soutien à l'emploi intégrés antérieurs et postérieurs à l'emploi qui sont adaptés aux besoins de chacun et qui tiennent compte des fruits de la recherche et des pratiques exemplaires.

3. Nous recommandons d'accroître la capacité des municipalités et des Premières Nations de s'informer au sujet des services d'aide sociale et des mesures de soutien et de toujours offrir des services de haute qualité en ce sens.

4. Nous recommandons l'établissement de liens avec le Centre pour l'excellence en emploi de la Colombie-Britannique afin d'étudier la possibilité de mettre sur pied un organisme spécialisé dans la recherche et l'innovation en matière d'emploi en Ontario.

5. Nous recommandons au gouvernement provincial d'établir une stratégie en vue de soutenir et de favoriser d'autres formes d'emploi pour les bénéficiaires de l'aide sociale, comme le travail autonome, les entreprises à vocation sociale et les programmes de formation et d'emploi dirigés par les pairs.

6. Nous recommandons que la prochaine phase de la Stratégie ontarienne détaillée de santé mentale et de lutte contre les dépendances, qui sera axée sur les adultes, soit mise en œuvre plus rapidement, fasse de l'emploi un des résultats visés clés et comporte l'élaboration de modèles de services qui intègrent les programmes de traitement et les programmes d'emploi.

7. Nous recommandons d'élaborer une méthode uniforme de définition des besoins des différents segments de bénéficiaires de l'aide sociale fondée sur une approche axée sur « le niveau de préparation à l'emploi », méthode qui serait employée dans le système d'aide sociale et le système provincial d'emploi et de formation.

Prévoir une approche plus collaborative en planification des emplois pour les bénéficiaires

8. Nous recommandons que le travail de planification en vue de l'emploi soit davantage axé sur la collaboration avec les bénéficiaires de l'aide sociale. Ainsi, l'entente de participation serait remplacée par un plan de cheminement vers l'emploi dans tous les cas, y compris les personnes handicapées. Ce plan devrait comprendre les objectifs en matière d'emploi et les activités prévues du bénéficiaire, ainsi que les services et les mesures de soutien qui lui seraient fournis pour l'appuyer dans sa démarche.

9. Nous recommandons, afin de tenir compte de la situation particulière des Premières Nations, de leur accorder la latitude voulue pour définir les activités liées à l'emploi qui conviennent aux bénéficiaires de l'aide sociale de leur collectivité, tout en respectant les objectifs provinciaux.

10. Nous recommandons que, pour obtenir un soutien du revenu, les bénéficiaires de l'aide sociale soient tenus de participer aux activités liées à la préparation à l'emploi et à la recherche d'emploi prévues dans leur Plan de cheminement vers l'emploi. Ces plans devraient être réalistes et tenir compte des circonstances particulières des bénéficiaires, y compris les obstacles qui pourraient nuire à leur quête d'emploi.

11. Puisque le Plan de cheminement vers l'emploi constitue un changement marqué par rapport à l'actuel système, qu'une nouvelle gamme de mesures de soutien doit être instaurée et que les administrateurs et les chargés de cas doivent acquérir de l'expérience de gestion du nouveau système en ce qui a trait aux personnes handicapées, nous recommandons que les personnes handicapées ne soient pas pénalisées, à court terme, si elles ne respectent pas les engagements énoncés dans leurs plans.

Tirer profit de l'expérience des bénéficiaires de l'aide sociale

12. Nous recommandons aux municipalités et aux Premières Nations d'embaucher des bénéficiaires de l'aide sociale qui seraient chargés d'aider leurs pairs à s'y retrouver dans le système.

Renforcer les services d'emploi et favoriser l'embauche des bénéficiaires

13. Nous recommandons que le gouvernement provincial collabore avec les municipalités, les fournisseurs de services d'emploi et d'autres intervenants clés en vue d'élaborer des normes provinciales et des pratiques exemplaires en prestation de services d'emploi, tout en accordant une place importante au perfectionnement professionnel et à la mise en valeur des compétences afin de trouver des emplois aux bénéficiaires de l'aide sociale, y compris, au besoin, un soutien post-emploi pour les employeurs et les bénéficiaires.

14. Nous recommandons que le gouvernement provincial appuie des initiatives dirigées par les employeurs ainsi que la mise sur pied de conseils d'employeurs qui donneraient leur avis sur la conception des services d'emploi et faciliteraient l'essai de modèles sectoriels.

15. Nous recommandons que le gouvernement provincial travaille en partenariat avec les chefs d'entreprise pour promouvoir l'embauche des personnes handicapées.

16. Nous recommandons que le gouvernement provincial, les municipalités et les organismes sans but lucratif donnent l'exemple en embauchant davantage de personnes handicapées et d'autres bénéficiaires de l'aide sociale.

Améliorer l'accès de tous les bénéficiaires aux services d'aide sociale et aux mesures de soutien

17. Nous recommandons que le programme Ontario au travail et le POSPH soient remplacés par un seul programme intégré qui offre des services et des mesures de soutien personnalisés à tous les bénéficiaires de l'aide sociale.

18. Nous recommandons, puisque l'efficacité de la prestation locale des services à la personne (p. ex., garde d'enfants, logement) a été démontrée, que le gouvernement provincial confie la gestion et l'exécution du programme intégré d'aide sociale aux municipalités et aux Premières Nations.

19. Nous recommandons, compte tenu que lors de transferts antérieurs de personnel entre divers ordres de gouvernement, les employés ont pu suivre leur poste pendant une période déterminée, que les parties en cause, soit le gouvernement provincial et les gouvernements municipaux, le Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO), l'Association des employées et employés gestionnaires, administratifs et professionnels de la couronne de l'Ontario (AEEGAPCO) et le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) étudient ces précédents et ces modèles de sécurité d'emploi.

20. Nous recommandons, compte tenu de l'importance d'intégrer les services d'emploi et les autres services à la personne, que les municipalités et les Premières Nations demeurent responsables de la prestation des services d'emploi aux bénéficiaires de l'aide sociale.

21. Nous recommandons de réviser les critères d'admissibilité de tous les programmes d'Emploi Ontario afin que les bénéficiaires de l'aide sociale puissent y avoir accès plus facilement, dans les cas où cet accès n'est pas restreint par l'Entente Canada-Ontario sur le développement du marché du travail.

22. Nous recommandons que le gouvernement provincial augmente le nombre de municipalités offrant des services d'Emploi Ontario, du moment que ces dernières se montrent intéressées et ont les capacités voulues pour ce faire.

23. Nous recommandons que les municipalités deviennent des partenaires à part entière du gouvernement provincial dans la gestion et la planification des services d'emploi de leurs collectivités.

24. Nous recommandons au gouvernement provincial de travailler en étroite collaboration avec les administrateurs et les collectivités des Premières Nations afin d'améliorer leur capacité d'offrir des services d'emploi dans les collectivités des Premières Nations n'offrant pas ces services à l'heure actuelle. À cette fin, le gouvernement provincial devrait établir des processus et un échéancier clairs en vue d'augmenter le nombre de Premières Nations qui fournissent la gamme complète de services d'aide à l'emploi.

25. Nous recommandons au gouvernement provincial de collaborer étroitement avec les administrateurs et les collectivités des Premières Nations pour qu'ils soient plus à même d'assurer la prestation efficace du nouveau programme intégré d'aide sociale et pour améliorer l'accès aux évaluations médicales des requérants qui désirent obtenir le supplément pour personne handicapée.

Chapitre 2 : Une structure de prestations améliorée

Établir un nouveau taux ordinaire et deux autres suppléments d'une structure de taux simplifiée en guise de mesures initiales menant à un système entièrement transformé

26. Nous recommandons de remplacer la structure de taux complexe par des éléments simples :

- **un taux ordinaire (un montant fixe couvrant les besoins essentiels et les frais liés au logement) pour tous les adultes, majoré ultérieurement pour tenir compte des fluctuations du coût de la vie selon la région, comme taux de base du soutien du revenu de l'aide sociale;**
- **un supplément pour personne handicapée qui viendrait s'ajouter au taux ordinaire dans le cas des personnes handicapées;**
- **un supplément uniforme pour enfants consistant en un montant fixe par enfant, qui s'ajouterait au taux ordinaire et serait versé aux familles avec enfants, de même qu'un supplément uniforme pour parent seul soutien de famille versé aux mères et aux pères seul soutien de famille.**

Mettre au point une méthode d'établissement des taux et des points de référence transparents pour le taux ordinaire

27. Nous recommandons au gouvernement provincial d'adopter une méthode logique pour obtenir l'information voulue afin d'établir les taux de l'aide sociale d'une manière qui permettrait à la province de concilier trois objectifs : arriver à des taux suffisants permettant aux bénéficiaires d'avoir une alimentation saine et de se procurer un logement sûr et d'autres objets de première nécessité; assurer l'équité entre les bénéficiaires de l'aide sociale et les travailleurs à faible revenu; créer des incitatifs financiers à travailler.

28. Nous recommandons au gouvernement provincial d'élaborer une mesure de base du caractère suffisant fondée sur le coût des aliments, des vêtements et chaussures, d'une liste de produits personnels et domestiques de base, du transport et du logement, en tenant compte des différences de coûts entre les régions de la province, y compris la région au nord du 50e parallèle; et d'utiliser cette mesure de base comme point de référence pour déterminer si les taux d'aide sociale sont adéquats.

29. Nous recommandons que, dans le cadre du prochain examen du salaire minimum, le gouvernement provincial établisse un lien entre les changements du salaire minimum et la performance économique de la province, les résultats sur le marché du travail et la répartition des revenus pour faire en sorte que le salaire minimum puisse constituer un salaire de référence adéquat dans la méthode d'établissement des taux de l'aide sociale. Le salaire minimum actuel devrait être utilisé comme salaire de référence en attendant le résultat de cet examen.

30. Nous recommandons au gouvernement provincial de mener d'autres travaux de recherche sur l'incidence des taux de retrait sur les incitatifs à travailler afin de constituer une base plus solide sur laquelle fonder un point de référence pour le taux de retrait des prestations d'aide sociale.

31. Nous recommandons que le gouvernement provincial mette sur pied un groupe consultatif qui aurait pour mandat de contribuer aux travaux relatifs aux points de référence et de présenter des recommandations au ministre au sujet des taux et des processus de modification des taux. Ce groupe pourrait être lié à la personne ou au groupe chargé de l'examen du salaire minimum.

Poursuivre les efforts pour garantir que ce que les bénéficiaires de l'aide sociale aient un revenu au moins égal à la mesure de base du caractère suffisant (d'après le taux ordinaire, les crédits d'impôt accordés en dehors du système d'aide sociale et le revenu d'emploi maximal qu'un bénéficiaire peut gagner sans que cela n'entraîne une baisse de ses prestations)

32. Nous recommandons qu'au départ, le taux ordinaire s'établisse à 100 $ par mois de plus que le taux prévu pour un adulte seul et locataire touchant des prestations du programme Ontario au travail. Ce montant devrait être rajusté par la suite, parallèlement aux changements apportés au salaire minimum et aux crédits d'impôt, pour rapprocher le revenu de la mesure de base du caractère suffisant.

33. Nous recommandons d'autoriser tous les bénéficiaires de l'aide sociale à tirer 200 $ de plus par mois d'un emploi sans que cela n'ait d'effet sur leurs prestations.

Établir un taux ordinaire modifié pour les bénéficiaires qui partagent un logement

34. Nous recommandons qu'afin de tenir compte des économies réalisées grâce au partage d'un logement et des dépenses connexes, un bénéficiaire d'aide sociale qui habite avec un ou plusieurs autres adultes touche un taux adapté, qui représenterait 86 % du taux ordinaire et ce, indépendamment de la nature de la relation entre ces personnes.

35. Nous recommandons que, dans le but de simplifier les règles qui s'appliquent aux « personnes vivant avec le père ou la mère » dans le système actuel, les adultes handicapés aux termes du POSPH qui habitent avec leurs parents et les adultes non handicapés qui habitent avec leurs parents dans les cas où un des parents touche également de l'aide sociale, devraient automatiquement être réputés financièrement autonomes et traités comme des personnes faisant une demande indépendante. Si elles sont admissibles à l'aide sociale, ces personnes devraient toucher le taux ordinaire adapté.

36. Nous recommandons que les adultes non handicapés qui habitent avec leurs parents, dans les cas où les parents ne touchent pas d'aide sociale, continuent d'avoir à respecter des critères d'autonomie financière, en plus des autres critères d'admissibilité, pour être admissibles à une aide.

Définir les autres éléments de la structure et transformer entièrement le système en les déplaçant à l'extérieur de l'aide sociale en tant que nouvelles prestations

37. Nous recommandons que, dans le but d'éviter la création de nouveaux obstacles, le gouvernement provincial n'instaure aucune nouvelle prestation dans le système d'aide sociale sans veiller à ce que toutes les personnes à faible revenu de la province qui ne touchent pas d'aide sociale aient accès à cette même prestation.

38. Nous recommandons au gouvernement provincial d'instaurer, en priorité, de nouvelles prestations pour personne handicapée à l'extérieur de l'aide sociale à l'intention de tous les travailleurs handicapés de l'Ontario qui ont un faible revenu.

39. Nous recommandons que toutes les personnes qui présentent une demande d'aide sociale ou qui touchent de l'aide sociale et qui répondent à la définition de « personne handicapée » qu'utilise présentement le POSPH aient droit au supplément pour personne handicapée, et que la responsabilité du processus de détermination de l'admissibilité incombe au gouvernement provincial.

40. Nous recommandons qu'au départ, le montant du supplément pour personne handicapée soit établi de manière à ce que le revenu global du bénéficiaire (taux ordinaire et supplément pour personne handicapée) corresponde au taux maximal pour un adulte seul (locataire) touchant de l'aide du POSPH au moment de la mise en œuvre.

41. Nous recommandons que, jusqu'à ce qu'un supplément pour personne handicapée soit instauré, les personnes handicapées qui passent de l'aide sociale au marché du travail puissent conserver une partie du supplément pour personne handicapée qu'elles touchent de l'aide sociale.

42. Nous recommandons au gouvernement provincial et au gouvernement fédéral de continuer d'accroître la prestation pour enfant versée à toutes les familles à faible revenu afin que les enfants puissent quitter entièrement le système d'aide sociale. En outre, dans le cadre des efforts engagés pour mettre au point une mesure de base du caractère suffisant, nous recommandons au gouvernement provincial de tenir compte du rôle et de la valeur à long terme du supplément pour parent seul soutien de famille qui est offert au sein du système d'aide sociale, mais pas à l'extérieur du système.

43. Nous recommandons que toutes les familles avec des enfants qui sont des bénéficiaires de l'aide sociale reçoivent le supplément uniforme pour enfants, consistant en un montant fixe par enfant.

44. Nous recommandons que toutes les mères et tous les pères seul soutien de famille qui sont bénéficiaires de l'aide sociale reçoivent le supplément uniforme pour parent seul soutien de famille.

45. Nous recommandons que le montant des suppléments uniformes pour enfants et pour parent seul soutien de famille n'entraînent pas de baisse de l'aide versée aux parents seul soutien de famille dans le cadre du programme Ontario au travail au moment de la mise en œuvre, une fois pris en compte le montant du taux ordinaire et les augmentations prévues de la Prestation ontarienne pour enfants.

46. Nous recommandons que l'entière responsabilité de l'Aide pour soins temporaires et de l'Aide à l'égard d'enfants qui ont un handicap grave, tous deux des programmes de l'aide sociale, soit transférée au ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, puisqu'ils cadrent mieux avec les sphères de responsabilité et de compétence de ce ministère.

47. Nous recommandons au gouvernement provincial de se pencher sur les façons possibles de verser les prestations pour les médicaments délivrés sur ordonnance, les soins dentaires et d'autres services de santé à toutes les personnes à faible revenu de la province, compte tenu que la disponibilité de ces prestations à l'extérieur de l'aide sociale fera intégralement partie d'un système entièrement transformé.

Simplifier les prestations spéciales

48. Nous recommandons qu'au départ, les prestations spéciales liées aux soins de santé, comme les soins dentaires pour adultes, soient harmonisées et versées uniformément à tous les bénéficiaires de l'aide sociale dans toutes les municipalités.

49. Nous recommandons qu'à long terme, la responsabilité de toutes les mesures de soutien spéciales en matière de soins de santé pour les bénéficiaires de l'aide sociale soit transférée au ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

50. Nous recommandons que le volet suppléments alimentaires pour perte de poids non intentionnelle soit mis en œuvre par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée au moyen des fonds consacrés à ces suppléments à l'heure actuelle par le biais de l'allocation de régime alimentaire spécial (ARS). Nous recommandons également que l'ARS comme telle soit éliminée et que les fonds restants qui y sont consacrés soit réinvestis dans le taux ordinaire pour en améliorer la suffisance.

51. Nous recommandons que les fonds consacrés aux prestations liées à l'emploi à l'heure actuelle soient regroupés en une enveloppe globale et transférés aux administrateurs locaux qui l'utiliseraient à leur discrétion pour répondre aux besoins des bénéficiaires. Les fonds actuels du POSPH destinés aux prestations liées à l'emploi ne devraient pas être inclus dans cette enveloppe, mais plutôt réinvestis dans le taux ordinaire.

52. Nous recommandons la création d'une enveloppe globale au moyen des fonds utilisés à l'heure actuelle pour d'autres prestations spéciales qui ne sont pas liées à la santé ou à l'emploi, et que cette enveloppe globale soit transférée aux administrateurs locaux, qui l'utiliseraient à leur discrétion pour couvrir les dépenses des bénéficiaires.

53. Nous recommandons que les montants destinés aux prestations spéciales devant être transférés dans les enveloppes globales ne soient pas réduits.

Songer à instaurer une prestation de logement

54. Nous recommandons qu'advenant l'instauration d'une prestation de logement, le gouvernement provincial s'assure que toutes les personnes à faible revenu, et non seulement les bénéficiaires de l'aide sociale, aient accès à cette prestation; qu'il ait recours à un mécanisme administratif efficace pour offrir cette prestation (prenant peut-être exemple sur la Prestation Trillium de l'Ontario); et qu'il tienne compte de l'incidence des taux effectifs marginaux d'imposition dans la conception de la prestation.

Harmoniser la définition de « conjoint » avec celle de la Loi de l'impôt sur le revenu

55. Nous recommandons que, dans le cas des personnes vivant en couple, l'admissibilité à l'aide sociale continue d'être fondée sur le revenu et l'avoir globaux du couple, mais que la définition de « relation de couple » soit modifiée pour correspondre à la définition prévue dans la Loi de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire des personnes qui vivent en couple depuis un an plutôt que depuis trois mois.

Harmoniser les règles relatives aux cadeaux

56. Nous recommandons que tous les cadeaux qu'un bénéficiaire de l'aide sociale reçoit sous forme de biens ou de services constitue un revenu complètement exempté; les cadeaux sous forme de paiements qui ne sont pas fréquents ou réguliers devraient être exemptés jusqu'à concurrence de 6 000 $ par année; les paiements reçus pour couvrir des coûts extraordinaires, comme une réparation domiciliaire ou l'achat de nouveau mobilier, devraient être entièrement exemptés et ne pas être pris en compte dans le calcul du plafond de 6 000 $.

Harmoniser les règles relatives au revenu tiré d'un travail autonome

57. Nous recommandons que le revenu tiré d'un travail autonome fasse l'objet, dans tous les cas, du même taux de retrait des prestations qu'un revenu d'emploi.

Améliorer les règles relatives aux pensions alimentaires pour enfants

58. Nous recommandons que les paiements de pensions alimentaires pour enfants touchés par un bénéficiaire de l'aide sociale soient traités comme un revenu gagné (assujettis à une exemption de 50 % plutôt que les 100 % actuels), ce qui créerait un incitatif à faire des démarches pour obtenir une pension alimentaire.

59. Nous recommandons que les bénéficiaires de l'aide sociale puissent choisir de faire ou non des démarches pour obtenir une pension alimentaire, compte tenu de leur situation familiale.

60. Nous recommandons que les parents qui décident d'engager des démarches pour obtenir une pension alimentaire puissent obtenir l'aide d'une agente ou d'un agent d'aide au recouvrement.

Simplifier les règles relatives à l'avoir et aider les bénéficiaires à devenir plus résilients sur le plan financier

61. Nous recommandons au gouvernement provincial d'engager des mesures immédiates pour harmoniser les règles de l'avoir liquide afin qu'elles soient les mêmes pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale, soit 5 000 $ pour une personne seule et 7 500 $ pour un couple.

62. Nous recommandons que, suivant l'harmonisation des règles relatives aux liquidités, le gouvernement provincial détermine, partant d'une étude empirique, si la hausse a eu une incidence mesurable sur l'augmentation du nombre de clients et sur la capacité des bénéficiaires de quitter l'aide sociale. Si les plafonds plus élevés n'ont pas entraîné une hausse nette considérable du nombre de clients, nous recommandons qu'ils soient de nouveau augmentés.

63. Nous recommandons au gouvernement provincial d'instaurer une exemption totale pour les régimes enregistrés d'épargne-retraite, les régimes enregistrés d'épargne-études, les comptes de perfectionnement individuel et autres mécanismes d'épargne à long terme du calcul de l'avoir jusqu'à concurrence de 60 000 $, au moment d'établir l'admissibilité à l'aide sociale.

64. Nous recommandons que, dans le but d'éliminer des tâches administratives inutiles, le gouvernement provincial exempte le véhicule principal du calcul de l'avoir pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale.

65. Nous recommandons au gouvernement provincial de donner aux Premières Nations et aux municipalités du Nord une plus grande latitude pour établir des règles qui tiennent compte des besoins particuliers de leurs collectivités.

Prendre en compte les interactions entre l'aide sociale et d'autres programmes provinciaux

66. Nous recommandons, puisque le nouveau taux ordinaire ne comprendrait plus de montant distinct pour le logement, que les loyers des bénéficiaires de l'aide sociale qui habitent dans des logements à loyer indexé sur le revenu ne soient plus fondés sur des échelles de loyer, mais correspondent plutôt à 30 % du revenu du ménage (comme c'est le cas pour les résidents qui ne touchent pas d'aide sociale), y compris le revenu provenant des prestations d'aide sociale, déduction faite des revenus exemptés (la « récupération »).

67. Nous recommandons que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et le ministère des Services sociaux et communautaires se penchent sur l'interaction complexe qui existe entre l'aide sociale et le Programme de subventions accordées aux résidents du Nord de l'Ontario pour frais de transport à des fins médicales.

Chapitre 3 : Une reddition de comptes renforcée

Garantir une reddition de comptes à l'échelle du système d'aide sociale

68. Nous recommandons au gouvernement provincial d'établir des résultats pour les services d'emploi et les mesures de soutien, partant d'un objectif général qui consiste à aider les gens à participer autant qu'ils le peuvent au marché du travail ou à la vie de leur collectivité, et de s'assurer que le résultat escompté de l'aide à l'emploi soit d'aider les gens à obtenir un emploi plus durable.

69. Nous recommandons, pour chaque secteur de prestation de services, l'établissement de cibles précises qui seraient incorporées à des accords de services entre le gouvernement provincial et les municipalités et les Premières Nations, en précisant le volume de clientèle prévu et en tenant compte de l'ensemble complet des besoins des bénéficiaires et de leur aptitude à contribuer au marché du travail ou à la collectivité.

70. Nous recommandons que les mesures du rendement établies en fonction des résultats attendus soient élaborées de concert avec les municipalités et les Premières Nations, les bénéficiaires, les employeurs, les collectivités et d'autres intéressés, selon les besoins, de façon à en garantir la pertinence et l'efficacité.

71. Nous recommandons, dans les cas où les municipalités ou les Premières Nations confient la prestation des services à un tiers, des accords de financement comprenant un financement de base et un financement fondé sur le rendement, ainsi que des résultats clairs et des cibles pour s'assurer que les personnes handicapées et les autres personnes qui font face aux plus grands obstacles à l'emploi obtiennent les services et les mesures de soutien dont elles ont besoin.

72. Nous recommandons la collecte de données de base et de données sur les résultats pour permettre de déterminer dans quelle mesure le système d'aide sociale arrive à répondre aux besoins des bénéficiaires, y compris les membres des groupes à risque élevé mentionnés dans la Stratégie sur la réduction de la pauvreté.

73. Nous recommandons que chaque municipalité ou Première Nation produise un rapport annuel sur le rendement faisant état des progrès réalisés par rapport aux cibles établies.

74. Nous recommandons que le gouvernement provincial regroupe l'information figurant dans ces rapports et la présente au public dans un langage simple sous forme de « bulletin de rendement » annuel du système d'aide sociale de l'Ontario.

75. Nous recommandons que le bulletin de rendement annuel soit accompagné d'une évaluation du système relevant les tendances, les points forts et les éléments qui ont besoin d'être améliorés et comprenant un plan pour les années à venir.

76. Nous recommandons que le bulletin de rendement comprenne également une évaluation de la mise en œuvre du programme de réforme du système d'aide sociale et qu'il soit inclus dans le rapport annuel que le gouvernement est tenu de présenter sur l'avancement de la Stratégie de réduction de la pauvreté.

77. Nous recommandons que pour assurer la direction de la réforme et affermir le siège de responsabilité de l'aide sociale, que le gouvernement provincial désigne un haut fonctionnaire à titre de commissaire provincial de l'aide sociale (le commissaire provincial), un poste qui se situerait au rang de sous-ministre associé.

78. Nous recommandons que le commissaire provincial soit responsable du fonctionnement du programme d'aide sociale et de la gestion de son budget.

79. Nous recommandons qu'en consultation avec les municipalités, les Premières Nations et d'autres intervenants, le commissaire provincial dirige le processus d'établissement de mesures du rendement. Nous recommandons aussi qu'il soit chargé de la coordination de la collecte des données, de l'évaluation et des activités de recherche, de même que de la production de rapports sur le rendement et l'intégrité du système en général.

80. Nous recommandons que les accords de services décrivent clairement les rôles et responsabilités au sein de l'aide sociale, y compris ceux du gouvernement provincial dans l'établissement de résultats et de normes pour le système et la diffusion de pratiques exemplaires, et ceux des municipalités et des Premières Nations dans la concrétisation des cibles liées aux résultats et aux mesures du rendement.

81. Nous recommandons que chaque municipalité ou Première Nation désigne un représentant de niveau supérieur qui sera chargé d'assumer la responsabilité générale de la gestion et de la prestation locales des services d'aide sociale et d'agir à titre de point de contact pour le commissaire provincial.

82. Nous recommandons que le gouvernement provincial mette sur pied un conseil de coordination formé de représentants des municipalités et des Premières Nations, présidé par le commissaire provincial et appuyé par son propre secrétariat, conseil qui serait chargé de surveiller le rendement et l'amélioration du système.

83. Nous recommandons que le gouvernement provincial mette sur pied un comité consultatif composé d'intervenants, soit des personnes touchant de l'aide sociale, des employeurs, des représentants syndicaux, des organismes communautaires, et d'autres selon le cas. Ce comité serait chargé de conseiller le commissaire provincial, de suivre la mise en œuvre des changements et de surveiller l'administration courante du système.

84. Nous recommandons que le gouvernement provincial élargisse le mandat du Comité d'accomplissement des résultats en matière de réduction de la pauvreté pour y inclure la surveillance de la mise en œuvre de la réforme de l'aide sociale.

85. Nous recommandons que le gouvernement provincial veille à ce que le commissaire provincial dispose clairement du pouvoir d'intervenir lorsque les municipalités et les Premières Nations ne respectent pas leurs cibles ou que des vérifications ou des évaluations révèlent des problèmes auxquels on ne s'attaque pas.

Garantir une approche efficace et efficience sur le plan de la conformité

86. Nous recommandons que lorsque le nouveau processus de vérification de l'admissibilité sera en place, les réexamens continus de l'admissibilité reposent sur une approche davantage fondée sur le risque, dans le cadre de laquelle les seuils de réexamen sont basés sur le profil de risque réel de la clientèle plutôt que sur un pourcentage de cas.

87. Nous recommandons que le commissaire provincial élabore, en collaboration avec les municipalités et les Premières Nations, un plan global de gestion du risque pour l'aide sociale qui établit le niveau de tolérance au risque approprié pour le système et comprend un processus d'examen continu du régime de conformité.

88. Nous recommandons, en tant que mesure prioritaire, que le gouvernement provincial s'attaque à l'arriéré de révisions de l'admissibilité sur le plan médical des bénéficiaires du POSPH et s'engage à mener des révisions de façon continue afin d'améliorer la reddition de comptes.

89. Nous recommandons que le gouvernement provincial améliore ses ententes de partage de renseignements entre les ministères et avec d'autres paliers de gouvernement dans le but de limiter la quantité de documents sur papier nécessaires pour vérifier et réexaminer l'admissibilité à l'aide sociale.

90. Nous recommandons au gouvernement provincial d'appliquer le modèle de dispense de déclaration de revenus en vigueur pour les bénéficiaires du POSPH qui n'ont aucun revenu à tous les bénéficiaires de l'aide sociale, de sorte qu'aucun bénéficiaire n'ait à présenter de déclaration à moins d'un changement dans son revenu mensuel.

91. Nous recommandons de donner aux bénéficiaires de l'aide sociale la possibilité de signaler les changements qui surviennent dans leur situation en ligne.

Chapitre 4 : Des mesures en matière de sécurité du revenu

92. Nous recommandons au gouvernement provincial d'inciter le gouvernement fédéral à hausser davantage la prestation pour enfants et à conclure un partenariat visant l'instauration de prestations pour personne handicapée à l'extérieur du système d'aide sociale.

93. Nous recommandons que le gouvernement provincial, de concert avec le travail de son Conseil pour l'emploi et la prospérité, élabore une stratégie de développement du capital humain exhaustive et multidimensionnelle. Nous recommandons également qu'il veille à ce que les provinces et les territoires disposent des données nécessaires à l'élaboration de stratégies efficaces en matière de marché du travail par le biais du Forum des ministres du marché du travail.

94. Nous recommandons, compte tenu du fardeau socioéconomique que l'inégalité croissante des revenus impose aux Canadiennes et Canadiens, que le gouvernement provincial noue le dialogue avec le gouvernement fédéral dans le but d'entamer un examen du problème de l'inégalité des revenus et de la moins grande efficacité du système de transferts fiscaux à cet égard.

95. Nous recommandons que le gouvernement provincial procède à un examen général des prestations et des transferts fiscaux qui existent à l'heure actuelle dans le but de faire en sorte que ces prestations et transferts permettent davantage de procurer un revenu sûr aux Ontariennes et aux Ontariens à faible revenu. Cet examen devrait mener à la recommandation de changements visant à améliorer l'intégration de ces prestations et transferts fiscaux afin de réduire le coût de leur administration et les taux effectifs marginaux d'imposition.

96. Nous recommandons, compte tenu que la question de l'intégration des prestations et de l'imposition s'applique à l'ensemble du Canada, que le gouvernement provincial entame des pourparlers avec le gouvernement fédéral et les autres provinces pour aider à réaliser un examen du système de prestations et de transferts fiscaux.

97. Nous recommandons, compte tenu de la présence à l'échelon fédéral de secteurs stratégiques influant sur l'aide sociale, comme l'assurance-emploi, l'immigration et la Prestation fiscale pour revenu gagné, que le gouvernement provincial maintienne sa collaboration avec le gouvernement fédéral et les municipalités en vue de régler les problèmes stratégiques à ce chapitre.

98. Nous recommandons au gouvernement provincial de presser le gouvernement fédéral d'instaurer un supplément ou une autre forme de programme de paiements anticipés dans le cadre de l'assurance emploi et du Programme de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada afin de venir en aide aux personnes qui ont demandé des prestations pendant que ces dernières attendent une décision sur leur admissibilité ou le versement de leurs prestations et de leur éviter ainsi d'avoir à demander de l'aide sociale dans l'intervalle.

Chapitre 5 : Les Premières Nations et l'aide sociale

99. Nous recommandons que les Premières Nations, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral amorcent une discussion portant sur les problèmes de financement découlant de l'instauration des réformes recommandées dans le cadre de l'Entente bien-être Indiens de 1965 et de leurs répercussions.

100. Nous recommandons la tenue de discussions tripartites à un niveau supérieur pour étudier la possibilité que les Premières Nations jouent un plus grand rôle dans la conception et la gestion du système d'aide sociale dans leur collectivité, en accord avec les principes énoncés dans la résolution 91/34 de l'assemblée des chefs de l'Ontario.

Chapitre 6 : La mise en œuvre des changements et les premières priorités

101. Nous recommandons, puisque la transformation se fera progressivement, que chaque changement ouvre la voie aux nouvelles orientations recommandées dans le présent rapport plutôt que renforcer simplement le statu quo.

102. Dans le cadre de son plan de mise en œuvre, nous recommandons au gouvernement provincial d'établir un cadre (ou des cadres) pour évaluer les répercussions des changements sur les différents groupes.

103. Nous recommandons que le gouvernement provincial maintienne les taux de prestations des bénéficiaires actuels sur lesquels l'adoption d'un taux de prestations type pour les adultes célibataires, d'un taux type modifié pour les couples et les autres personnes partageant un logement ainsi que de suppléments uniformes pour les enfants et les chefs de famille monoparentale aurait une incidence négative.

104. Nous recommandons au gouvernement provincial d'aller de l'avant le plus rapidement et de la manière la plus pratique possible afin de réaliser les priorités décrites ci-dessous :

Aller de l'avant pour favoriser l'emploi pour les personnes handicapées

- Établir un nouveau programme qui aide tous les bénéficiaires à intégrer le marché du travail au maximum de leurs capacités :
  - faire des Plans de cheminement vers l'emploi l'outil principal des stratégies personnalisées;
  - transférer la prestation du POSPH aux municipalités.
- Travailler en partenariat avec les chefs d'entreprise pour promouvoir l'embauche des personnes handicapées.
- Accélérer la mise en œuvre du volet pour adultes de la Stratégie de santé mentale et de lutte contre les dépendances en mettant l'accent sur l'emploi comme l'un des principaux résultats de la Stratégie.

Aller de l'avant pour améliorer les services et soutiens

- En collaboration avec Emploi Ontario et les municipalités, trouver des façons de segmenter les cas et d'évaluer les besoins de chaque segment pour déterminer les services et soutiens adéquats.
- Mener des projets pilotes visant à améliorer les programmes d'emploi :
  - mettre en place des programmes préalables à l'emploi et des programmes de formation dirigés par des pairs;
  - élaborer des mesures de soutien postérieures à l'emploi plus efficaces;
  - conclure de nouveaux accords de financement fondés sur le rendement avec des tiers fournisseurs.
- Renforcer la participation des employeurs :
  - former des conseils d'employeurs représentatifs des collectivités qui donneront leurs avis sur la façon d'améliorer les programmes;
  - collaborer avec les municipalités, les fournisseurs de services d'aide à l'emploi et d'autres intervenants clés afin de redéfinir et de renforcer le rôle du prospecteur ou du prospecteur d'emplois.
- Soutenir la prestation intégrée des services à la personne, y compris les services d'aide sociale, d'aide à l'enfance et d'hébergement :
  - mettre à l'essai des façons différentes de financer les municipalités pour qu'elles assurent la prestation intégrée des services;
  - former un groupe de travail composé de représentants des ministères pertinents, des municipalités et du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée pour supprimer les obstacles à la prestation intégrée des services causés par les cadres d'échange d'information et de protection de la vie privée;
  - revoir la définition de « conjoint » utilisée dans le cadre de l'aide sociale pour l'harmoniser avec la définition utilisée dans la Loi de l'impôt sur le revenu.

Aller de l'avant pour simplifier les prestations

- Établir les nouveaux éléments de base :
  - instaurer un nouveau taux de prestations type pour tous les adultes, qui correspondrait initialement au taux de prestations d'Ontario au travail pour les adultes célibataires auquel 100 $ par mois seraient ajoutés;
  - instaurer un taux de prestations type modifié correspondant à 86 % du taux de prestations type pour les adultes qui partagent un logement;
  - instaurer un supplément pour personnes handicapées qui s'ajouterait au taux de prestations type;
  - instaurer un supplément initial uniforme pour les enfants et pour les parents seul soutien de famille.

- Revoir le mode de traitement des gains :
  - mettre en place une exemption de gain de 200 $ par mois;
  - traiter les paiements de pension alimentaire pour enfants comme un revenu gagné (aux fins du retrait des prestations) et supprimer l'obligation de chercher à obtenir une pension alimentaire pour enfants;
  - traiter le revenu net tiré d'un emploi autonome comme un revenu gagné (aux fins du retrait des prestations) pour tous les bénéficiaires.
- Réformer les prestations spéciales :
  - harmoniser les prestations pour services de santé d'Ontario au travail et du POSPH afin que tous les bénéficiaires puissent recevoir les mêmes prestations et moderniser les services connexes fournis;
  - mettre à l'essai le regroupement de prestations spéciales liées à l'emploi et d'autres prestations spéciales (non liées aux services de santé ou à l'emploi) dans une enveloppe de financement global que les administrateurs des municipalités et des Premières Nations pourront utiliser comme ils l'entendent et à leur discrétion pour répondre aux besoins des bénéficiaires;
  - éliminer la Prestation liée à l'emploi du POSPH et réinvestir les fonds dans le taux ordinaire.
- Supprimer l'allocation de régime alimentaire spécial (RAS) et transférer une part adéquate des fonds au ministère de la Santé et des Soins de longue durée afin qu'il établisse un programme de supplément alimentaire pour les personnes ayant besoin d'un régime protéiné ou calorique en raison d'une perte de poids involontaire. Réinvestir les fonds restants du RAS dans le taux ordinaire.
- Remplacer les échelles pour les logements à loyer indexé sur le revenu par des taux correspondant à 30 % du revenu du ménage, ce qui comprend le revenu de l'aide sociale, pour tous les bénéficiaires d'aide sociale qui occupent un logement à loyer indexé sur le revenu, déduction faite des revenus exemptés (la « récupération »).

Aller de l'avant pour élaborer une méthodologie d'établissement des taux

- Former le groupe consultatif chargé de collaborer aux travaux sur les points de référence, les taux et le processus de rajustement des taux.
- Entreprendre la collecte de données du recensement pour établir une mesure de base du caractère suffisant.
- Au moyen des résultats de l'examen du salaire minimum qu'effectuera la province, établir des liens entre les changements apportés au salaire minimum et le rendement économique, la situation sur le marché du travail et la répartition des gains de la province afin que l'on puisse se servir du salaire minimum en tant que salaire de référence adéquat dans la méthodologie d'établissement des taux de prestations de l'aide sociale.
- Examiner l'incidence des taux de retrait des prestations sur l'incitatif financier à travailler afin d'avoir accès à des données de base plus précises au moment d'établir le taux de retrait des prestations d'aide sociale.

Aller de l'avant pour changer les règles relatives aux biens

- Établir le plafond de l'avoir en liquidités de tous les bénéficiaires au même niveau que celui des groupes de prestataires du POSPH. Augmenter l'exemption pour les mécanismes d'épargne à long terme, comme les REER, les REEE et les CPI, à 60 000 $. Exempter tous les véhicules peu importe leur valeur.
- Évaluer de façon empirique si les changements apportés aux règles relatives à l'avoir liquide des bénéficiaires d'Ontario au travail ont eu des effets visibles sur la croissance du nombre de cas et sur la capacité des bénéficiaires de renoncer à l'aide sociale.

Aller de l'avant en matière de responsabilisation

- Créer le poste de Commissaire provincial à l'aide sociale qui se chargerait de diriger le changement.
- Mettre sur pied un conseil de coordination formé de représentants des municipalités et des Premières Nations et une instance consultative de parties intéressées.
- Travailler avec des responsables désignés à l'échelle locale au sein d'un comité de coordination, entreprendre le processus de détermination des résultats et des mesures du rendement et déterminer les priorités en matière de collecte de données et de recherche.
- Élargir la portée du mandat du Comité d'accomplissement des résultats en matière de réduction de la pauvreté afin d'y ajouter la surveillance des progrès de la transformation de l'aide sociale.
- Redoubler les efforts pour conclure des accords d'échange de renseignements entre les ministères et avec d'autres paliers de gouvernement afin de ne pas avoir à remettre autant de documents imprimés pendant la vérification et l'examen de l'admissibilité à l'aide sociale.
- Instaurer un processus de dispense de déclaration d'un changement important de circonstances pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale.

Aller de l'avant en matière de sécurité du revenu

- Élaborer une stratégie à facettes multiples pour faire participer le gouvernement fédéral à l'amélioration des prestations pour enfants, à la mise en place d'une prestation pour personnes handicapées ne relevant pas du système d'aide sociale ainsi qu'aux discussions sur les diverses questions relatives à la sécurité du revenu soulignées dans les recommandations.
- Entreprendre un vaste examen des prestations existantes et des transferts fiscaux dans le but de renforcer la capacité d'assurer un revenu sûr aux personnes à faible revenu.
- De concert avec les travaux réalisés par le Conseil pour l'emploi et la prospérité, entreprendre la mise en œuvre d'une stratégie exhaustive de développement du capital humain.

Faire face aux incidences financières des priorités initiales pour la mise en œuvre

105. **Nous recommandons que le gouvernement provincial établisse un objectif d'économies administratives à atteindre en intégrant Ontario au travail et le POSPH et en instaurant une structure de taux simplifiée, et qu'elle entreprenne des démarches vigoureuses pour effectuer les examens de l'admissibilité médicale afin que les économies de programmes et administratives ainsi générées puissent être réinvesties dans les services d'aide à l'emploi et les mesures de soutien à l'emploi.**

106. **Nous recommandons que le gouvernement provincial, en plus de réaffecter les économies obtenues de l'élimination de l'allocation pour régime alimentaire spécial et de la Prestation liée à l'emploi du POSPH, investisse de nouvelles sommes pour financer les priorités de mise en œuvre liées à la structure des prestations.**

Faire face aux coûts à long terme de la transformation

107. **Nous recommandons au gouvernement provincial de réinvestir les économies budgétaires, les recettes fiscales et les rendements économiques provenant d'une diminution de la croissance du nombre total de dossiers dans la transformation à long terme de l'aide sociale. Nous recommandons aussi au gouvernement provincial d'établir une cible de réduction du taux de croissance du nombre de personnes handicapées bénéficiaires de l'aide sociale et d'investir, en priorité, les économies générées par une croissance plus faible du nombre de dossiers à long terme dans la mise en place d'un supplément pour personne handicapée à l'extérieur du système d'aide sociale.**

Chapitre 7 : Les coûts de la pauvreté et la rentabilité

108. **Nous recommandons que le gouvernement provincial établisse des indicateurs du rendement des investissements qui pourront servir à mesurer les avantages des changements apportés à l'aide sociale et à comparer la rentabilité et le coût des actions stratégiques.**

PARTIE 2 »

Chapitre 1 : L'emploi facilité

En tant qu'ancien bénéficiaire du programme Ontario au travail et de prestataire de services de soutien en santé mentale, je suis d'avis que le fait d'avoir des activités concrètes sur une base quotidienne ou hebdomadaire permet d'accroître l'estime de soi, d'améliorer l'humeur et d'engendrer l'espoir. Souvent, le travail bénévole permet de constituer un réseau de personnes-ressources, et cela peut déboucher sur un emploi rémunéré. Un travail ou une activité bénévole utile permet de se percevoir comme un être humain à part entière, par delà les handicaps. Je crois que chacun peut occuper un emploi. Il faut simplement faire preuve de créativité !

–Extrait de présentation

Introduction

Pour la plupart d'entre nous, une multitude d'avantages découlent du fait de trouver un bon emploi ou de contribuer de manière productive à nos collectivités : indépendance accrue, sentiment de bien-être, nouveaux réseaux, nouvelles possibilités, capacité de faire des plans pour l'avenir. Pour les personnes capables de travailler, l'emploi est aussi le principal moyen d'éviter la pauvreté. Voilà pourquoi notre examen était axé sur le fait d'éliminer les obstacles et de donner plus de possibilités aux gens de travailler.

Notre mandat avait pour objectif de « [faire] des recommandations qui permettront au gouvernement [...] d'établir à l'égard des personnes qui dépendent de l'aide sociale des attentes raisonnables en matière de participation au marché du travail, de traitement et de réadaptation ainsi que de leur offrir des soutiens[6]. Le mandat de l'examen établissait clairement que l'aide sociale doit « assurer la sécurité des personnes qui ne sont pas aptes à l'emploi »[7].

Au cours de notre examen, nous avons défini trois grands objectifs essentiels pour améliorer la situation d'emploi des bénéficiaires d'aide sociale:

- Fournir des services et des mesures de soutien efficaces et d'offrir le niveau de soutien approprié à chaque personne;
- Mettre l'accent sur les besoins des employeurs;
- Améliorer l'accès aux services.

Services et mesures de soutien efficaces

Combler toute une gamme de besoins

Bien qu'il existe très peu de données historiques sur les bénéficiaires de l'aide sociale en Ontario (nous formulons des recommandations de changement à ce sujet au chapitre 3), notre analyse de la cohorte de bénéficiaires ayant été suivie de 2003 à 2009 nous permet de savoir que 74 % des personnes recevant des prestations du programme Ontario au travail ont quitté le programme au cours de la première année et que 26 % ont reçu des prestations dans le cadre de ce programme pendant plus d'un an. Des personnes ayant quitté le programme au cours de la première année, environ 43 % n'ont plus eu recours à l'aide sociale au cours de la période de l'étude et environ 57 % y ont eu recours par la suite[8].

[6] Voir l'annexe D, Mandat, à la rubrique Résultats.
[7] Voir l'annexe D, Mandat, à la rubrique Vision.
[8] Voir l'annexe F, Tendances de la réforme de l'aide sociale.

Comme nos discussions avec les municipalités et les Premières Nations nous l'ont appris, le groupe des bénéficiaires à long terme du programme Ontario au travail (tout juste un peu plus du quart des bénéficiaires dans l'étude citée précédemment) est formé de personnes faisant face à de multiples obstacles à l'emploi et de personnes handicapées, y compris des personnes dont la maladie mentale ou les difficultés d'apprentissage n'ont pas été diagnostiquées. Environ 70 % des demandeurs du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) ont déjà reçu des prestations du programme Ontario au travail.

Les obstacles à l'emploi découlent probablement de l'invalidité ou de diverses autres circonstances, dont le manque de services de garde d'enfants, l'itinérance, la toxicomanie et le racisme. Le fait de vivre dans la pauvreté pendant un grand nombre d'années crée aussi des obstacles. L'un des exemples fréquemment mentionnés lors de nos discussions avec des assistés sociaux concernait le fait de ne pas avoir assez d'argent pour obtenir des soins dentaires et l'incidence que cette situation avait sur la santé, la confiance en soi et les perspectives d'emploi. Parmi les autres expériences décrites, on comptait aussi la dépression et l'isolement social.

Le taux élevé de retour au programme Ontario au travail s'explique, en partie, par la nature même du marché du travail et la grande part d'emplois temporaires ou à faible revenu. Cependant, il est possible qu'il mette aussi en évidence le caractère inadéquat des services existants pour préparer les bénéficiaires à un emploi plus durable et à offrir des mesures de soutien intégrées afin d'éliminer les obstacles à l'emploi.

Il semble que certaines personnes se retrouvent dans une zone de flou : elles ne répondent pas aux critères applicables aux personnes handicapées, mais ne possèdent pas les compétences physiques, sociales ou émotionnelles nécessaires pour prospérer sur le marché du travail. Ces gens se retrouvent en quelque sorte condamnés à perpétuité à l'aide sociale. Ils ont besoin d'une aide approfondie et à long terme, ce que le système actuel ne peut leur offrir. [Traduction]

–Extrait d'une présentation

Nous avons conclu que le système actuel ne parvient par à offrir des services plus intensifs pour combler les besoins des personnes faisant face à de multiples obstacles à l'emploi.

Le système actuel ne permet pas non plus de fournir des services d'emploi et les mesures de soutien correspondantes dont les personnes handicapées ont besoin pour améliorer leurs perspectives d'emploi. Lorsqu'on a mis sur pied le POSPH en 1998, on espérait qu'un nouveau programme distinct permettrait de mieux répondre aux besoins uniques des personnes handicapées et de leur offrir de meilleures mesures de soutien à l'emploi[9]. Près de 15 ans plus tard, il est clair que le POSPH n'a pas répondu aux attentes et n'a pas satisfait les aspirations en matière d'emploi des personnes handicapées. En effet, nous avons constaté que le POSPH aide peu les personnes handicapées à se préparer à l'emploi et à trouver un emploi.

[9] L'un des buts de la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* est de fournir un soutien de l'emploi aux personnes handicapées admissibles. Voir aussi l'importance accordée aux mesures de soutien à l'emploi pour les personnes handicapées au cours de la deuxième lecture de la *Loi de 1997 sur la réforme de l'aide sociale*. Par exemple : [Traduction] « L'un des grands thèmes répétés à maintes reprises pendant les consultations est que les personnes handicapées travaillent, peuvent travailler et veulent travailler. Alors..., l'objectif est de les aider à atteindre ce but par des mesures pratiques de soutien à l'emploi qui donnent des résultats réels et mesurables. La gamme des mesures de soutien possibles sera plus vaste, que ce soit de l'aide à la planification de l'emploi et jusqu'au développement des compétences, en passant par les outils et appareils technologiques et les services d'interprètes jusqu'aux mesures continues de soutien à l'emploi. L'éventail est large et sera adapté aux besoins individuels. » (anglais) www.ontla.on.ca/web/house-proceedings/house_detail.do?Date=1997-08-19&Parl=36&Sess=1&locale=en#P416_102500).

Tableau 1 :

Personnes handicapées en Ontario (de 25 à 54 ans) : Revenu et activité, 2006

Comme le démontre le tableau ci-après, moins des deux tiers des personnes handicapées font partie de la population active en Ontario. Celles qui en font partie gagnent un revenu nettement inférieur à celui des personnes sans handicap.

		Personnes handicapées*	Personnes sans handicap
Revenu d'emploi moyen[i]	Hommes	42 781 $	56 976 $
	Femmes	29 069 $	37 531 $
Revenu total moyen[ii]	Hommes	35 671 $	55 876 $
	Femmes	25 266 $	36 861 $
Taux d'activité[iii]	Hommes	67,3 %	94,2 %
	Femmes	61,0 %	83,2 %
Taux de chômage[iv]	Hommes	8,4 %	3,8 %
	Femmes	8,7 %	6,0 %

Source : Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Profil de l'incapacité au Canada en 2006, 2011, fondé sur l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités (EPLA), 2006, de Statistique Canada. http://www.rhdcc.gc.ca/fra/condition_personnes_handicapees/rapports/profil_incapacite/2011/profil_incapacite.pdf

* Chez les jeunes et les adultes, l'échelle de la gravité de l'incapacité comprend quatre groupes : incapacité légère, moyenne, grave et très grave. Le tableau présente les quatre niveaux d'incapacité. La participation diminue et le chômage augmente à mesure que s'accroît la gravité de l'incapacité. Par exemple, pour l'ensemble du Canada, le taux d'activité variait comme suit : aucune incapacité (88,2 %), incapacité légère (79,2 %), incapacité moyenne (70,3 %) et incapacité grave à très grave (51,9 %). (Ces données visent les 25 à 54 ans).

i Ce terme fait référence au revenu total que les personnes ont reçu en 2005 sous forme de traitements et salaires, d'un revenu non agricole net provenant de l'exploitation d'une entreprise non constituée en société et/ou de l'exercice d'une profession et d'un revenu net tiré d'un travail agricole indépendant. Dans ce rapport, les personnes qui ne reçoivent aucun revenu d'emploi sont exclues des calculs de ce type de revenu.

ii Ce terme fait référence au revenu total que les personnes de 15 ans et plus ont reçu en 2005 sous forme de traitements et salaires, d'un revenu non agricole net provenant de l'exploitation d'une entreprise non constituée en société et/ou de l'exercice d'une profession, d'un revenu net tiré d'un travail agricole indépendant, de prestations pour enfants, d'une pension de la sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti, de prestations du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec, et de prestations d'assurance-emploi ainsi que sous forme de revenus d'autres sources gouvernementales, de pensions de retraite et de placements. Les personnes qui ne reçoivent aucun revenu d'emploi sont exclues des calculs de ce type de revenu.

iii Il s'agit du pourcentage de personnes qui se déclarent employées ou au chômage et en recherche d'emploi par rapport à la population entière, correction faite des effets dus à l'âge.

iv Il s'agit du pourcentage de personnes qui se déclarent au chômage et en recherche d'emploi par rapport à la population active, correction faite des effets dus à l'âge.

Le système actuel d'aide sociale catégorise les personnes selon qu'elles ont un handicap et, incidemment, selon qu'il faut les encourager et les soutenir activement à travailler. Cette façon de faire a pour effet de stigmatiser les personnes handicapées comme étant incapables de travailler et d'encourager de faibles attentes en matière d'emploi. De plus, le processus de demande du POSPH exige que les demandeurs fournissent des évaluations médicales détaillées afin de démontrer la gravité de leur incapacité, et cette démarche peut exiger plusieurs mois. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et d'autres organismes ont fait remarquer que le processus de demande de prestations d'invalidité, souvent assez long, accentue l'incapacité et la distance du marché du travail plutôt que de favoriser la capacité et les aspirations d'autosuffisance[10].

Beaucoup de bénéficiaires du POSPH nous ont dit qu'ils veulent travailler et qu'ils le pourraient s'ils disposaient des mesures appropriées. Nous reconnaissons que les personnes handicapées doivent bénéficier d'un accès équitable à la même gamme de services et de mesures de soutien que les personnes sans handicap (mise à niveau des compétences, formation, hébergement, services de garde d'enfants, etc.). Elles peuvent aussi avoir besoin de mesures de soutien spécialisées en fonction de leur handicap ainsi que des mesures d'aménagement du milieu de travail. (Plus loin dans le présent chapitre, nous abordons la nécessité de programmes intégrés de traitement et d'emploi pour les personnes souffrant de troubles mentaux ou de toxicomanie.) Le nouveau système devrait offrir du soutien à l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale, incluant les personnes handicapées, afin qu'ils puissent contribuer à la population active au maximum de leurs capacités.

RECOMMANDATION »

1. Nous recommandons que les personnes handicapées qui touchent de l'aide sociale aient un accès équitable aux services d'emploi et autres mesures de soutien mis à la disposition des personnes non handicapées et qu'elles aient aussi accès à des mesures de soutien spéciales à l'intention particulière des personnes handicapées.

[10] OCDE, *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles – Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE* (Paris : Publications de l'OCDE, 2010), p. 106 http://www.oecd-ilibrary.org/fr/social-issues-migration-health/maladie-invalidite-et-travail-surmonter-les-obstacles_9789264088870-fr.

Nous avons établi par nos discussions et nos travaux de recherche qu'une solution unique en matière de services à l'emploi ne peut convenir à toutes les expériences de vie, à toutes les circonstances, à toutes les forces et à tous les besoins des personnes. Les recherches sur la réforme de l'aide sociale[11] dégagent le consensus que les résultats en matière d'emploi s'améliorent et que les emplois sont plus durables, surtout pour les personnes faisant face à de nombreux obstacles, lorsqu'un programme comprend diverses caractéristiques à l'appui des besoins individuels. Le chercheur Dean Herd résume ces caractéristiques comme suit :

- *portée accrue et services ciblés permettant d'atteindre les personnes les plus désavantagées du marché du travail et de fournir les services les mieux adaptés;*
- *outils de sélection et d'évaluation améliorés permettant de bien cerner les besoins en formation et en services des participants et de réaliser des placements en emploi réussis;*
- *gestion des cas continue et axée sur les forces allant au-delà du simple suivi permettant d'aider les participants à se fixer des objectifs réalistes et à déterminer des étapes gérables pour les atteindre;*
- *ensemble coordonné de mesures de soutien préalables et postérieurs à l'emploi permettant de répondre aux besoins complexes et multiples des bénéficiaires et des personnes quittant le programme;*
- *approche misant autant sur les bénéficiaires que sur les employeurs dans le but d'établir une relation à long terme avec les employeurs et de les faire participer à la conception du programme;*
- *stratégies alignées sur la demande misant sur des projets propres à des secteurs et industries donnés et permettant d'établir de solides liens avec les employés et d'augmenter les perspectives d'avancement;*
- *souplesse d'adaptation locale, conditionnelle à des normes globales et à un financement suffisant, favorisant l'approbation locale nécessaire à la création de solutions locales*[12].

Nous avons entendu des exemples de certaines de ces caractéristiques dans un certain nombre de communautés. Cependant, nous avons constaté que leur accessibilité varie beaucoup à l'échelle de la province.

Le système actuel fournit divers services à l'emploi[13], mais nous avons relevé le besoin d'accroître la disponibilité et l'accessibilité de certains types de mesures de soutien. Les services complémentaires ou la gestion intensive des cas en sont un exemple (p. ex., le projet pilote Du refuge au logement du ministère des Services sociaux et communautaires [MSSC]). Ces services contribuent à répondre de manière complète aux besoins complexes des bénéficiaires et les aident à surmonter les obstacles à l'emploi. De même, les programmes de stabilisation et de préparation à l'emploi contribuent à renforcer des compétences pratiques comme les communications, les rapports sociaux, la planification et la gestion du temps, toutes essentielles au succès dans l'emploi. La formation en cours d'emploi, le mentorat, les stages et les occasions d'élaborer un réseau de personnes-ressources, qui se sont avérés particulièrement précieux dans le cas des professionnels ayant suivi une formation à l'étranger et des autres nouveaux arrivants, devraient également être offerts de manière plus générale aux bénéficiaires.

Plus loin dans le présent chapitre, nous aborderons le rôle des municipalités et des Premières Nations dans l'élaboration de plans locaux de services à l'emploi et en gérer la prestation. Afin d'assurer qu'elles seront en mesure d'offrir toute une

[11] Voir, par exemple, (i) Pamela Meadows, *What Works for Tackling Worklessness* (Londres : London Development Agency, 2006); (ii) Anne Daguerre et David Etherington, *Active Labour Market Policies in International Context: What Works Best? Lessons for the UK*, Document de travail n° 59, rapport sur la recherche exécutée par la Middlesex University au nom du Department for Works and Pensions (Londres : Department for Works and Pensions, 2009); (iii) annexe F, Tendances de la réforme de l'aide sociale.

[12] Dean Herd, « What Next in Welfare Reform? A Preliminary Review of Promising Programs and Practices », dans Toronto Employment and Social Services, *New thinking and emerging directions in local employment strategies* (vol. 1), Toronto : ville de Toronto, 2006), p. 2.

[13] Les activités et mesures d'aide à l'emploi comprennent notamment les suivantes : services de recherche structurée d'un emploi et de soutien à la recherche d'emploi; séance d'information sur l'emploi; participation communautaire (activités permettant aux personnes qui participent au programme de contribuer à la collectivité et d'améliorer leurs aptitudes à l'emploi); placement dans la collectivité et services de maintien de l'emploi; activité de travail indépendant et préparation au travail indépendant; orientation vers un programme d'éducation de base ou vers un programme de formation approuvé; Programme Expérience, poursuite et reprise des études pour les parents (EXPRESS); évaluation de l'aptitude à lire et à écrire ou cours d'alphabétisation; formation professionnelle liée à un emploi particulier; dépistage de la toxicomanie et orientation vers des services d'évaluation et de traitement au besoin (les bureaux participant à cette activité doivent avoir reçu l'approbation du directeur du programme Ontario au travail). Le volet de soutien de l'emploi du POSPH offre des services à l'emploi aux personnes handicapées et des mesures de soutien en emploi aux participants et aux employeurs.

gamme de services et de mesures de soutien fondés sur les bonnes pratiques et la recherche et d'assurer l'accessibilité des services dans l'ensemble de la province, il sera important de renforcer les capacités des municipalités et des Premières Nations et de faciliter l'échange de renseignements et de bonnes pratiques.

La recherche et l'évaluation continuelles sont essentielles afin d'assurer que l'Ontario dispose des services à l'emploi les plus efficaces et de faire en sorte de continuer d'apprendre et d'innover. Nous pensons que l'Ontario pourra tirer des apprentissages du nouveau Centre pour l'excellence en emploi mis sur pied en ColombieBritannique. Le Centre sera un carrefour de la recherche, de l'innovation et des bonnes pratiques en matière d'emploi. Il fournira du soutien au secteur des services à l'emploi et à la collectivité des employeurs dans le but d'améliorer les résultats de l'ensemble des chômeurs à la recherche d'un emploi en Colombie-Britannique[14]. L'Ontario devrait établir des liens avec le nouveau Centre afin d'apprendre de ses résultats, de relever des occasions de collaboration et d'explorer l'établissement d'un centre semblable dans la province.

RECOMMANDATIONS »

2. Nous recommandons d'offrir toute une gamme de services d'emploi et de mesures de soutien à l'emploi intégrés antérieurs et postérieurs à l'emploi qui sont adaptés aux besoins de chacun et qui tiennent compte des fruits de la recherche et des pratiques exemplaires.

3. Nous recommandons d'accroître la capacité des municipalités et des Premières Nations de s'informer au sujet des services d'aide sociale et des mesures de soutien et de toujours offrir des services de haute qualité en ce sens.

4. Nous recommandons l'établissement de liens avec le Centre pour l'excellence en emploi de la Colombie-Britannique afin d'étudier la possibilité de mettre sur pied un organisme spécialisé dans la recherche et l'innovation en matière d'emploi en Ontario.

Formes d'emploi de remplacement

La gamme de services offerts aux bénéficiaires devrait donc comprendre des mesures de soutien pour des solutions de remplacement à un emploi, dont le travail indépendant, une entreprise à vocation sociale ou des programmes d'emploi et de formation dirigés par les pairs.

Le travail autonome peut constituer une solution viable pour certains bénéficiaires de l'aide sociale, notamment pour les personnes handicapées qui ne sont pas parvenues à se faire une place au sein du marché du travail, ou alors pour des personnes issues de collectivités des Premières Nations, là où d'autres occasions d'emploi peuvent être rares. Le travail indépendant offre une plus grande souplesse aux personnes souffrant d'une invalidité épisodique et aux personnes incapables de travailler selon un horaire normal. Dans le prochain chapitre, nous recommandons des changements aux règles régissant le traitement du revenu afin d'améliorer le soutien du travail indépendant.

Les entreprises à vocation sociale ont un objectif tant commercial que social. Elles fournissent des biens ou des services tout en offrant des milieux de travail hospitaliers. L'Ontario Council of Alternative Businesses les définit comme suit : [traduction] « un type d'initiative de développement économique communautaire, plus précisément, une entreprise créée afin de répondre aux besoins économiques ou en matière d'emploi d'une collectivité donnée, généralement une collectivité défavorisée d'une manière ou d'une autre. »[15] Certaines de ces entreprises sont détenues et exploitées par des membres de la collectivité visée, par exemple, des bénéficiaires ou des survivants de traitements psychiatriques. Comme nous l'ont appris nos discussions avec des personnes du milieu des entreprises sociales, ce modèle offre non seulement du soutien, mais aussi de l'encouragement et de la motivation des pairs permettant de développer de bonnes méthodes de travail et la possibilité de contribuer positivement au milieu de travail.

Les entreprises sociales sont des modèles pouvant servir à tous les bénéficiaires de l'aide sociale, mais elles sont spécialement importantes pour les personnes socialement isolées ou qui ont peu ou pas d'expérience

[14] Les services de la Société de recherche sociale appliquée (SRSA) et du groupe de formation du Collège Douglas ont été retenus pour mettre sur pied le nouveau Centre. Voir (anglais) www.eia.gov.bc.ca/ministry/employment-excellence.htm.

[15] Site Web de l'Ontario Council of Alternative Businesses : (anglais) www.ocab.ca/voices.htm.

de travail, notamment les personnes handicapées, et plus particulièrement encore, les personnes souffrant de troubles mentaux[16].

Les programmes d'emploi ou de formation dirigés par les pairs offrent aussi d'importantes possibilités d'apprentissage et d'emploi aux personnes susceptibles d'être marginalisées en raison de la pauvreté, de la maladie mentale ou d'autres expériences de vie. Ils permettent d'acquérir des compétences et de la confiance dans un milieu accueillant.

Voices from the Street

L'organisme Voices from the Street est un regroupement de conférenciers ayant vécu l'itinérance, la pauvreté ou la maladie mentale. Les membres ont suivi un programme de 12 semaines dans le cadre duquel ils ont reçu de la formation sur l'art de parler en public, les enjeux politiques, les rouages du gouvernement, la diversité, la communication, la résolution de conflits et les rapports avec les médias.

Voices from the Street s'est associé au regroupement Daily Bread Food Bank du projet People's Blueprint, qui a formé des personnes recevant de l'aide sociale afin qu'ils agissent à titre de chercheurs communautaires. L'organisme a enregistré sur vidéo plus de 100 entrevues avec des bénéficiaires de l'aide sociale. Nous avons tenu compte de ces données dans le cadre de l'examen.

Voices from the Street travaille aussi de concert avec les Toronto Employment and Social Services afin d'offrir un programme pilote d'emploi de sept semaines à l'intention des femmes ayant vécu la pauvreté, la maladie mentale, l'immigration et la violence. Le programme offre un encadrement individuel et des ateliers sur l'emploi (p. ex., réseautage et techniques d'entrevues). À la fin du programme proprement dit, les formateurs et les participantes continueront de travailler ensemble à des plans d'action individuels.

RECOMMANDATION »

5. Nous recommandons au gouvernement provincial d'établir une stratégie en vue de soutenir et de favoriser d'autres formes d'emploi pour les bénéficiaires de l'aide sociale, comme le travail autonome, les entreprises à vocation sociale et les programmes de formation et d'emploi dirigés par les pairs.

Programmes intégrés de traitement et d'emploi

Il faut de plus en plus de services et de soutiens à l'emploi spécialisés destinés aux personnes handicapées souffrant de troubles mentaux. Les changements de la charge de travail nous y forcent (voir l'annexe F, Tendances de la réforme de l'aide sociale). Le nombre de dossiers du POSPH (individus et familles) dépasse le nombre de dossiers du programme Ontario au travail et, à l'échelle provinciale, s'est accru d'environ 5 % par année depuis 2005-2006. Certains ont suggéré que cette croissance est imputable à la population vieillissante, car l'importance de nombreuses déficiences physiques augmente avec l'âge. Toutefois, notre analyse nous a permis de constater que les problèmes de santé mentale, surtout chez les personnes dont l'âge varie entre 18 et 40 ans, représentent une part importante de cette croissance du nombre de demandes du POSPH. Parmi les plus ou moins 27 600 demandes présentées au POSPH qui ont été accueillies en 2009-2010, environ 60 % concernaient une maladie mentale[17] comme état principal ou secondaire.

Les handicaps liés à la maladie mentale sont mal compris, mais à titre de société, nous commençons à mieux saisir la santé mentale et le bien-être.

La Commission de la santé mentale du Canada a produit cette année la première stratégie en matière de santé mentale pour le Canada présentant six grandes orientations stratégiques en vue du changement[18]. Ces orientations

[16] Le rapport intitulé *The Aspiring Workforce : Employment and Income for People with Serious Mental Illness* de la Commission de la santé mentale du Canada et du Centre de toxicomanie et de santé mentale qui doit paraître sous peu, sous la direction de chercheurs du Centre de toxicomanie et de santé mentale, de l'Université de Toronto et de l'Université Queen's, nous permettra d'encore mieux comprendre les entreprises à vocation sociale (aussi désignées « entreprises sociales »). Le rapport traite des entreprises à vocation sociale au Canada et propose diverses recommandations à l'intention des différents décideurs relativement au soutien du développement des entreprises sociales.

[17] D'après la définition du *Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux* (MDS) qui inclut les psychoses, les névroses, les dépendances, l'autisme et les retards de développement

[18] Commission de la santé mentale du Canada, *Changer les orientations, changer des vies : Stratégie en matière de santé mentale pour le Canada* (Commission de la santé mentale du Canada, 2012) http://www.mentalhealthcommission.ca/Français/Pages/Strategienationale.aspx.

reconnaissent l'importance de promouvoir la santé mentale dans le milieu de travail et de donner accès à la bonne combinaison de services, de traitements et de formes de soutien, y compris ceux se rapportant à l'emploi. De plus, un rapport à paraître sous peu de la Commission de la santé mentale du Canada contribuera grandement à fournir une vision plus positive de la capacité de travail des personnes souffrant de troubles mentaux[19].

L'OCDE a aussi publié cette année un important rapport sur la santé mentale. Parmi ses conclusions, on note que les personnes atteintes de troubles mentaux graves sont en général deux fois plus susceptibles d'être sans emploi. Le rapport met aussi en lumière la nécessité de remplacer l'approche compartimentée par une coordination et une intégration accrues des politiques et des services, y compris les services de santé mentale et les services d'emploi[20].

Les employeurs reconnaissent de plus en plus les coûts que la maladie mentale fait subir à l'économie. De plus, ils se préoccupent davantage de régler les problèmes sur les lieux de travail auxquels font face les personnes qui ont une maladie mentale, et d'améliorer les programmes de retour au travail. Par exemple, le rapport du groupe de travail sur la santé, le bienêtre et le mieuxêtre du Vancouver Board of Trade présente l'analyse de rentabilité des milieux de travail psychologiquement sains et conseille le Vancouver Board of Trade sur la manière de jouer un rôle de chef de file dans l'amélioration de la santé mentale dans les milieux de travail de la Colombie-Britannique[21].

Peer Recovery Education for Employment and Resilience (PREFER)

L'organisme PREFER propose une stratégie innovante visant à constituer une solide main-d'œuvre favorisant le rétablissement. Les participants bénéficient d'une formation et de possibilités les préparent à être compétitifs au sein de la population active. La formation sur le rétablissement est offerte au sein d'un regroupement de pairs compréhensifs et vise à soutenir le rétablissement personnel ainsi que la réintégration ou la progression dans la sphère des pairs, du rétablissement, de la santé mentale et des services sociaux. Selon les principes du projet, la capacité d'emploi exige autant de préparer les personnes en rétablissement au milieu du travail que de renforcer la capacité des employés à soutenir le milieu de travail des pairs.

Toutefois, il reste du travail à accomplir pour surmonter le stigmate de la maladie mentale dans le recrutement et l'embauche et pour apprendre comment prendre des mesures d'adaptation à l'égard des personnes qui ont des problèmes de santé mentale et des handicaps épisodiques sur les lieux de travail.

Notre recherche et nos discussions avec des fournisseurs de services de santé ont fait ressortir pour nous l'importance d'assurer une intervention précoce intégrant des mesures de soutien, des traitements et des services d'emploi auprès des personnes handicapées, y compris celles souffrant de troubles mentaux. Ces démarches sont essentielles pour participer à l'emploi ou favoriser le retour au travail dès que possible. Des mesures de soutien précoces peuvent améliorer le bien-être et empêcher l'exclusion sociale découlant de longues absences de la population active. Les chercheurs ont constaté que les mesures de soutien du traitement réussissent mieux à améliorer les résultats de l'emploi si elles sont bien intégrées aux services d'emploi[22].

Par ailleurs, nos discussions partout en province ont mis en évidence la nécessité d'une gestion intensive des cas, en particulier pour les personnes présentant des troubles mentaux ou d'autres obstacles à l'emploi. Par exemple, les municipalités et l'Ontario Native Welfare Administrators' Association

[19] Commission de la santé mentale du Canada, *The Aspiring Workforce: Employment and Income for People with Serious Mental Illness* (rapport à paraître sous peu sous la direction de chercheurs du Centre de toxicomanie et de santé mentale, de l'Université de Toronto et de l'Université Queen's).

[20] OCDE, *Mal-être au travail? Mythes et réalités sur la santé mentale et l'emploi* (Paris : Publications de l'OCDE, 2012) http://www.oecd.org/fr/els/politiquesetdonnecessurlemploi/leprojetdelocdesurlasantementaleetlemploi.htm.

[21] Vancouver Board of Trade, *Health, Wellness and Well-Being Task Force, Psychologically Health Workplaces: Improving Bottom Line Results and Employee Psychological Well-Being* (2012) (anglais) www.boardoftrade.com/files/PDF/Policy/2012/Mental_Health_Report_Feb21-12.pdf.

[22] OCDE, *Mal-être au travail? Mythes et réalités sur la santé mentale et l'emploi*.

(ONWAA) ont recommandé la mise en œuvre de l'Initiative de traitement de la toxicomanie dans les collectivités afin de s'attaquer aux problèmes pressants qui sévissent dans les domaines de la santé mentale et de la toxicomanie.

Initiative de traitement de la toxicomanie

Partout en provinces, nous avons entendu parler des résultats positifs de l'Initiative de traitement de la toxicomanie (ITT). L'ITT combine le traitement et du soutien à l'emploi par le cadre du programme Ontario au travail. Elle permet le dépistage, l'évaluation et le traitement de la toxicomanie, qui constitue un obstacle à la participation et à l'emploi. Elle est axée sur une gestion intensive des cas, mode de gestion pouvant comprendre l'intervention en situation de crise, la défense des droits au nom du participant ou la collaboration avec des partenaires communautaires en vue de mobiliser les soutiens et les services requis.

La deuxième phase de la Stratégie ontarienne détaillée pour la santé mentale et la lutte contre les dépendances n'a pas encore été amorcée (la première phase se concentrait sur les enfants). Compte tenu de la prévalence des troubles mentaux chez les nouveaux bénéficiaires du POSPH et de la prévalence des troubles mentaux non diagnostiqués chez les participants au programme Ontario au travail et dans la population en général, la province devrait devancer le prochain le volet de sa stratégie ciblant les adultes. L'emploi devrait compter parmi les résultats clés de la Stratégie afin de reconnaître la valeur du travail comme intervention thérapeutique en plus de ses avantages socioéconomiques.

RECOMMANDATION »

6. Nous recommandons que la prochaine phase de la Stratégie ontarienne détaillée de santé mentale et de lutte contre les dépendances, qui sera axée sur les adultes, soit mise en œuvre plus rapidement, fasse de l'emploi un des résultats visés clés et comporte l'élaboration de modèles de services qui intègrent les programmes de traitement et les programmes d'emploi.

Une approche axée sur « le niveau de préparation à l'emploi »

Afin que personne ne soit tenu à l'écart, le niveau de services et de mesures de soutien fournis à une personne devrait être proportionnel à l'ampleur de ses besoins. Pour y parvenir, il faut une méthode uniforme de définition des différents segments de bénéficiaires de l'aide sociale et affecter ensuite les ressources en conséquence, de manière à ce que les personnes ayant de plus grands besoins bénéficient d'un soutien plus intensif que ce n'est le cas aujourd'hui.

L'attribution adéquate des ressources signifie que les ressources existantes et les ressources supplémentaires libérées par la rationalisation du système devraient être consacrées à offrir un soutien accru aux personnes ayant les besoins les plus criants. Le nouveau système d'aide sociale est fondé sur le principe voulant que tous devraient être capables de participer au marché du travail au maximum de ses capacités. Pour ce faire, le système doit offrir du soutien à tous, y compris les personnes confrontées à de nombreux obstacles à l'emploi et qui ont besoin des mesures de soutien les mieux intégrées et les plus intensives. À terme, peut-être pas immédiatement, cette démarche permettra d'accroître la main-d'œuvre de la province.

La plupart des services d'emploi comprennent une forme ou une autre d'évaluation servant à déterminer les besoins des participants. Par exemple, la ville de Toronto a opté pour une « approche axée sur "le niveau de préparation à l'emploi" » afin de déterminer le niveau de soutien dont une personne a besoin et de lui offrir. La gamme des formules offertes passe des « services intensifs destinés à surmonter de multiples obstacles à l'employabilité », dans le cas des personnes qui sont loin d'être prêtes à l'emploi, aux « quelques interventions pour devenir prêtes à occuper un emploi », dans le cas des personnes qui sont presque prêtes pour le marché du travail[23].

Emploi Ontario offre deux gammes de services à l'emploi : les ressources libre-service accessibles sans assistance, et les services assistés, s'adressant aux groupes vulnérables sous-représentés au sein du marché du travail et qui ont besoin de soutien plus intensif, possiblement individuel. Emploi Ontario propose aussi des mesures destinées à tenter de quantifier les obstacles à l'emploi du client et du marché afin de faire en sorte que les clients ayant le plus besoin de services assistés reçoivent l'aide dont ils ont besoin.

[23] Ville de Toronto, *Working as One : A Workforce Development Strategy for Toronto* (Toronto : ville de Toronto, février 2012), p. 35.

En Australie, les chercheurs d'emploi sont référés à l'une des quatre catégories de services à l'emploi en fonction de leur « niveau de désavantage » évalué à l'aide du questionnaire *Job Seeker Classification Instrument*[24]. Le questionnaire comprend 18 facteurs destinés à mesurer la probabilité qu'une personne reste sans emploi pendant un an ou plus. Les facteurs pris en compte comprennent l'âge et le sexe, la scolarité, l'incapacité et les troubles médicaux. Le questionnaire tient aussi compte de bon nombre des obstacles très concrets relevés au cours de nos consultations auprès de bénéficiaires de l'aide sociale et de chargés de cas, soit le manque de moyens de transport, le manque d'hébergement et l'impossibilité d'avoir accès à un téléphone. Les services d'emploi et les services connexes sont offerts selon quatre axes, où l'axe 1 vise les chercheurs d'emploi les mieux préparés au marché du travail, et l'axe 4 vise les chercheurs d'emploi les plus désavantagés et faisant face aux obstacles non professionnels les plus complexes et les plus graves, soit les troubles mentaux, l'itinérance ou les situations de violence familiale.

Malgré l'intérêt des évaluations pour allouer adéquatement les ressources aux clients et pour assurer le suivi des résultats, le programme Ontario au travail et le POSPH n'utilisent actuellement aucun outil normalisé d'évaluation. Les municipalités, les Premières Nations et les fournisseurs de services de soutien à l'emploi du POSPH utilisent divers processus, outils et définitions pour définir les besoins.

Il serait souhaitable que le système d'aide sociale et les programmes provinciaux de formation et d'emploi disposent d'un mode normalisé de regroupement des clients fondé sur le niveau de préparation à l'emploi qui permettrait d'offrir aux personnes les services les mieux adaptés à leurs besoins. Un tel outil permettrait aussi d'accroître l'uniformité des services à l'échelle de la province, faciliterait l'orientation entre les programmes d'emploi et les programmes de formation et permettrait à la province, aux municipalités et aux Premières Nations d'évaluer les résultats des différents groupes de clients. Par ailleurs, au chapitre 3, où nous abordons la responsabilisation, nous recommandons que les ententes de service conclues entre la province, les municipalités et les Premières Nations comprennent des cibles particulières de manière à traiter de toute la gamme des besoins des bénéficiaires.

[24] Gouvernement de l'Australie, Department of Education, Employment and Workplace Relations www.deewr.gov.au/Employment/JSCI/Pages/JSCI.aspx et www.deewr.gov.au/employment/jsa/employmentservices/pages/streamservices.aspx.

RECOMMANDATION »

7. Nous recommandons d'élaborer une méthode uniforme de définition des besoins des différents segments de bénéficiaires de l'aide sociale fondée sur une approche axée sur « le niveau de préparation à l'emploi », méthode qui serait employée dans le système d'aide sociale et le système provincial d'emploi et de formation.

Plan de cheminement vers l'emploi

Actuellement, toutes les personnes qui font une demande dans le cadre du programme Ontario au travail, leur conjointe ou conjoint et toute personne adulte à charge comprise dans le groupe de prestataires[25] doivent remplir et signer une entente de participation avant la détermination de l'admissibilité. Les personnes adultes à la charge de bénéficiaires du POSPH et les conjointes et conjoints non handicapés de ces derniers remplissent et signent une entente de participation lorsque le bureau local du POSPH les oriente vers les activités d'aide à l'emploi du programme Ontario au travail. Les personnes handicapées qui sont bénéficiaires du POSPH ne sont pas tenues de conclure une entente de participation.

Aux termes des Directives du programme Ontario au travail, l'entente de participation est « un plan d'action qui précise les activités d'aide à l'emploi approuvées que la personne qui fait une demande ou qui participe au programme entreprendra pour se préparer à un emploi, en trouver un et le conserver. L'entente de participation est élaborée avec les chargés de cas au moyen de processus interactifs de collaboration qui tiennent compte des compétences, de l'expérience, des circonstances et des besoins du particulier, ainsi que des conditions du marché du travail local[26].

Dans le cadre de nos discussions, nous avons entendu de nombreux bénéficiaires du programme Ontario au travail, ainsi que des chargés de cas, qui affirmaient que le programme actuel accorde plus d'importance au fait de remplir la paperasse liée de l'entente de participation

[25] Un groupe de prestataires est formé d'une personne et de toutes les personnes à sa charge pour qui elle présente une demande d'aide sociale ou en reçoit.

[26] Directives du programme Ontario au travail, point 2.5, Conditions de participation http://www.mcss.gov.on.ca/fr/mcss/programs/social/directives/ow_policy_directives.aspx.

qu'au fait même de l'utiliser comme outil de planification de l'emploi. Certains fournisseurs de services d'emploi ont évoqué la frustration des employeurs, dans les petites collectivités, qui reçoivent chaque mois les curriculums vitæ des mêmes bénéficiaires du programme Ontario au travail en raison des exigences de recherche d'emploi que prévoit l'entente de participation de ces derniers. L'une des recommandations courantes consistait à faire preuve de plus de souplesse dans l'élaboration des ententes de participation, de manière à répondre aux besoins à la fois des particuliers et des collectivités.

La recherche a démontré l'importance du rôle des chargés de cas auprès des clients afin d'établir de concert des objectifs réalistes pour leur emploi et les étapes pour les réaliser[27]. Cependant, dans le système actuel, le processus de préparation des ententes de participation et les formulaires utilisés à cette fin contribuent à son inefficacité. Dans certains cas, l'entente est classée au dossier sans possibilité de collaborer avec les bénéficiaires pour établir les objectifs. Les chargés de cas croulent sous de lourdes charges de travail[28] et diverses exigences administratives, ce qui les empêche de passer suffisamment de temps avec chacun des clients. Au chapitre 2, nous recommandons la mise en place d'une structure de prestations simplifiée qui donnerait plus de temps aux chargés de cas pour établir des relations de confiance avec les clients et pour collaborer avec eux afin de préparer la planification d'emploi.

Le modèle et la technologie normalisés utilisés pour préparer les ententes de participation n'offrent que peu de marge de manœuvre aux chargés de cas pour les adapter aux circonstances individuelles. De plus, la forme actuelle est axée sur les activités que doivent accomplir les bénéficiaires afin de recevoir le soutien du revenu. L'entente ne comprend pas les services et soutiens auxquels ils pourraient s'attendre et qui seraient susceptibles de les aider à surmonter leurs obstacles à l'emploi et à progresser vers l'employabilité. Il faut aussi noter que le modèle actuel n'inclut pas les objectifs d'emploi des bénéficiaires.

Nous devons créer un système moins normatif. Ce système doit être assez souple pour donner suite aux besoins des particuliers… Dans sa version remaniée, le système doit reposer sur la philosophie d'un véritable partenariat entre les bénéficiaires de l'aide sociale et les agents de prestation des services. [Traduction]

–Région de Peel, conversation communautaire

Selon nous, l'entente de participation devrait être remplacée par un « plan de cheminement vers l'emploi », qui serait un document évolutif et dynamique révisé et mis à jour au fil du temps. Le nouveau nom montre qu'il s'agit d'un parcours, qu'on ne passe pas de l'aide sociale à l'emploi tout d'un coup. Chaque personne aura son propre parcours et ses propres besoins pour atteindre son objectif.

De multiples facteurs auront une incidence sur les résultats de l'emploi, notamment la scolarité, les antécédents professionnels et les éventuels obstacles à l'emploi. Malgré tout, et autant que possible, la conception du programme devrait être la même pour tous. Et surtout, enfin, par opposition aux ententes de participation actuelles, tous les bénéficiaires de l'aide sociale, y compris les personnes handicapées, devraient disposer d'un Plan de cheminement vers l'emploi.

---

[27] Voir, par exemple, (i) Daguerre et Etherington, *Active labour market policies in international context : what works best? Lessons for the UK*; (ii) Australie, Department of Education, Employment and Workplace Relations, *Good Practices in Job Services in Australia* (Canberra : Commonwealth of Australia, mars 2012).

[28] D'après un mémoire présenté à la Commission par le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP), le syndicat représente la plupart des chargés de cas du programme Ontario au travail, et la plupart d'entre eux ont une charge variant entre 150 et 200 clients. Pour sa part, le Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO) qui représente les chargés de cas du POSPH, indique dans sa présentation que ces derniers doivent gérer le dossier de 230 à 380 clients.

Tableau 2 :

Comparaison entre l'entente de participation et le nouveau plan de cheminement vers l'emploi

Entente de participation actuelle	Nouveau plan de cheminement vers l'emploi
Remplie par les bénéficiaires du programme Ontario au travail, toute personne adulte à charge comprise dans le groupe de prestataires et les personnes adultes à la charge de bénéficiaires du POSPH et les conjointes et conjoints non handicapés de ces derniers.	Rempli par tous les bénéficiaires d'aide sociale, y compris les personnes handicapées.
Ne comprend pas les objectifs d'emploi.	Précise des objectifs d'emploi clairs et réalisables ainsi que les étapes en vue de l'atteinte de ces objectifs.
Comprend des activités prévues.[29]	Comprend des activités prévues et documente les services et soutiens intégrés auxquels les bénéficiaires auront accès, et dans quel ordre, pour atteindre leurs objectifs d'emploi. Ces services et mesures de soutien pourraient être liés à l'emploi ou à une autre sphère de besoins, tels que le logement et les services de garde d'enfants.
Précise les dates de début et de fin de chacune des principales activités prévues.	Précise les dates pertinentes et met en évidence les réalisations et le progrès vers l'atteinte des objectifs.

RECOMMANDATION »

8. Nous recommandons que le travail de planification en vue de l'emploi soit davantage axé sur la collaboration avec les bénéficiaires de l'aide sociale. Ainsi, l'entente de participation serait remplacée par un plan de cheminement vers l'emploi dans tous les cas, y compris les personnes handicapées. Ce plan devrait comprendre les objectifs en matière d'emploi et les activités prévues du bénéficiaire, ainsi que les services et les mesures de soutien qui lui seraient fournis pour l'appuyer dans sa démarche.

Au cours de nos discussions avec les Premières Nations, nous avons appris que bon nombre d'entre elles offrant des services de soutien à l'emploi ont besoin d'une souplesse accrue pour définir leurs programmes d'emploi de manière à tenir compte des circonstances uniques de leurs collectivités. Ce contexte peut comprendre le parcours vers la guérison que suivent leurs membres et les communautés à la suite de difficultés historiques, comme les pensionnats autochtones.

Nous sommes en faveur de la recommandation de la ONWAA visant à reconnaître la participation à des activités de développement culturel ou communautaire parmi les activités liées à l'emploi pour les bénéficiaires de l'aide sociale dans leurs collectivités. Selon l'Association, ces activités contribuent à améliorer la préparation à l'emploi et peuvent aider les gens qui font face à des problèmes de santé mentale, à un traumatisme ou à la toxicomanie, problèmes qui doivent tous être réglés avant l'emploi. De telles activités peuvent également avoir une incidence importante sur l'amélioration du bien-être des personnes et des communautés lorsque les perspectives d'emploi sont limitées.

RECOMMANDATION »

9. Nous recommandons, afin de tenir compte de la situation particulière des Premières Nations, de leur accorder la latitude voulue pour définir les activités liées à l'emploi qui conviennent aux bénéficiaires de l'aide sociale de leur collectivité, tout en respectant les objectifs provinciaux.

[29] Les activités prévues comprennent : recherche indépendante d'un emploi, recherche structurée d'un emploi, éducation de base, formation professionnelle liée à un emploi particulier, participation communautaire, activités de travail indépendant, soutien aux activités de travail indépendant, placement dans un emploi avec incitatifs, placement dans un emploi sans mesures incitatives, programme désigné de traitement ou de réadaptation pour toxicomanes, programme Expérience, poursuite et reprise des études pour les parents (EXPRESS), alphabétisation.

Conditions de participation

Un des objectifs de la réforme proposée consiste à faire en sorte que le système d'aide sociale ne comporte plus des programmes distincts pour les personnes handicapées et les personnes non handicapées. Notre vision est plutôt celle d'un système assez souple pour offrir à tous les bénéficiaires d'aide sociale les soutiens personnalisés dont ils ont besoin pour contribuer au marché du travail et à leur collectivité au maximum de leurs capacités. L'élaboration d'un plan de cheminement vers l'emploi pour les personnes handicapées illustre cet objectif.

La répartition des personnes handicapées entre celles qui peuvent travailler et celles qui ne le peuvent pas est artificielle. Dans la pratique, une telle distinction n'existe pas, surtout en ce qui concerne les personnes qui ont des troubles de santé mentale. En raison de la nature épisodique de leur incapacité, le travail peut être ponctué de périodes d'absences du travail. L'approche qui répartit les personnes en fonction de catégories d'incapacité fondées sur la gravité de la maladie ne tient pas compte des obstacles systémiques, structurels et comportementaux qui empêchent souvent les personnes ayant des troubles de santé mentale de réaliser pleinement leur potentiel. Nous estimons qu'il est donc impossible de séparer de la sorte la fourniture des prestations. On pourrait plutôt créer une gamme complète de services pouvant être personnalisés en fonction des besoins du moment. [Traduction]

–Présentation, Association canadienne pour la santé mentale, Ontario

Le plan de cheminement vers l'emploi devrait définir des objectifs réalisables ainsi que les mesures de soutien et les services intégrés dont la personne pourrait avoir besoin pour surmonter les obstacles et réaliser graduellement ses objectifs. Les problèmes avec lesquels la personne doit composer quotidiennement doivent constituer un élément essentiel du plan. Autrement dit, le plan d'une personne handicapée qui ne peut pas travailler ou ne peut le faire à temps plein ne devrait pas exiger qu'elle le fasse. Le plan devrait être fondé sur ce que la personne est capable de faire et a accepté de faire après en avoir discuté avec son chargé de dossier.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les personnes handicapées qui bénéficient du POSPH à l'heure actuelle ne sont pas tenues de participer à des activités liées à l'emploi. Dans le cas du programme Ontario au travail, les règles actuelles tiennent compte du fait que certains bénéficiaires peuvent ne pas être en mesure de participer pleinement à des activités pour se préparer à occuper et à trouver un emploi. Selon les directives du programme, « L'entente de participation peut énoncer des restrictions à la participation ou, lorsque tout degré de participation est impossible, le report temporaire des conditions de participation. »[30] Ainsi, les parents seul soutien de famille avec des enfants d'âge préscolaire qui n'ont pas accès au système d'éducation financé par les fonds publics, les aidants naturels à temps plein et les personnes qui ont des problèmes de santé peuvent se voir accorder un report temporaire. À moins de restrictions ou d'un report, la directive prévoit que « l'aide financière des personnes [...] qui refusent de participer ou ne font pas d'efforts raisonnables pour participer lorsqu'elles ont reçu du soutien du personnel sera réduite ou annulée[31].

Lorsque nous recommandons de remplacer les ententes de participation par des plans de cheminement vers l'emploi, nous ne voulons pas dire que nous préconisons des changements à la façon de procéder employée à l'heure actuelle pour les personnes non handicapées. En revanche, nous pensons que les conditions de participation doivent tenir compte des circonstances particulières des personnes handicapées.

Dans un système d'aide sociale entièrement transformé, les bénéficiaires continueraient d'être tenus de participer aux activités prévues dans leur plan et de voir leur aide financière réduite ou annulée s'ils ne respectent pas leurs obligations. Des reports temporaires continueraient d'être accordés dans les situations mentionnées précédemment. Toutefois,

[30] Directives du programme Ontario au travail, point 2.5, Conditions de participation www.mcss.gov.on.ca/en/mcss/programs/social/directives/ow_policy_directives.aspx.

[31] Ibidem.

il existe des raisons pratiques pour lesquelles les conditions de participation doivent être différentes pour les personnes handicapées pour le moment.

D'abord, il faudra un certain temps avant que les chargés de cas et les personnes handicapées s'habituent au processus d'élaboration d'un plan de cheminement vers l'emploi. À l'heure actuelle, les personnes handicapées n'ont pas à remplir d'entente de participation, alors que dans le nouveau système, elles contribueraient à la planification de leurs activités liées à l'emploi. C'est donc dire un changement de taille. Lors de nos visites dans les collectivités et dans les présentations écrites que nous avons reçues, les personnes handicapées se sont montrées très inquiètes face à la possibilité d'être assujetties aux règles d'Ontario au travail, qu'elles voient comme un programme davantage axé sur les sanctions. Elles craignent que les chargés de cas ne comprennent pas la nature de leur incapacité et les effets que cette dernière peut avoir sur la mesure dans laquelle elles peuvent participer à des activités ou travailler. Nous savons qu'il faudra du temps pour en arriver à cette compréhension et opérer un changement de culture important afin de parvenir à un système davantage axé sur le client et le soutien pour tous les bénéficiaires.

L'employabilité n'est pas une capacité que l'on possède ou non; ce concept englobe plutôt un continuum qui dépend de facteurs comme la santé, l'âge, le niveau de scolarité, les compétences, l'expérience et la faculté d'adaptation, sans oublier les mesures de soutien à l'emploi, les mesures d'adaptation en milieu de travail dans le cas des personnes handicapées, et les perspectives d'emploi qui s'offrent. [Traduction]

–Présentation, Coalition d'action du POSPH

Ensuite, nous ne disposons pas d'un outil d'évaluation permettant de déterminer si une personne handicapée devrait être tenue de participer à des activités liées à l'emploi. Un outil de ce genre est nécessaire pour veiller à ce que les attentes soient adaptées et à ce que toutes les personnes handicapées bénéficiaires d'aide sociale soient traitées de la même façon. Déterminer si quelqu'un peut travailler ou non et, si oui, dans quelle mesure, est une tâche très complexe. Ce n'est pas une décision qui peut être laissée à la discrétion de quelqu'un.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) souligne que l'objectif qui consiste à établir des attentes raisonnables en déterminant si la personne est trop handicapée pour travailler est compréhensible, mais il n'est pas simple d'établir le degré de capacité sous lequel il n'est pas pratique de s'attendre à ce qu'une personne participe au marché du travail[32]. L'incapacité et l'expérience de l'incapacité peuvent changer avec le temps, sans compter que la motivation individuelle varie. Bon nombre de facteurs environnementaux ont également une incidence sur la capacité de travail, y compris la technologie, les attentes professionnelles, les mesures d'adaptation et l'acceptation sur les lieux de travail.

Un certain nombre d'administrations ont adopté des mesures pour que les programmes de soutien du revenu destinés aux personnes handicapées soient axés sur la capacité de travail plutôt que la gravité de l'incapacité. Ainsi, l'Australie a remplacé l'admissibilité fondée sur la gravité d'un point de vue médical par des processus d'évaluation visant à déterminer la capacité de travailler. Une personne jugée avoir une capacité de travail partielle doit participer à des activités liées à l'emploi. Le Royaume-Uni est en train d'adopter une méthode du même genre, mais l'élaboration et la mise en œuvre de son outil d'évaluation de la capacité posent certains problèmes. Ces deux pays sont à revoir et à améliorer leurs évaluations. Nous devons tirer des enseignements de leur expérience et voir comment nous pourrions nous y prendre en Ontario.

Enfin, nous devons faire plus pour éliminer les importants obstacles auxquels se heurtent les personnes handicapées. Nous, c'est-à-dire les gouvernements, les employeurs et, en fait, la population en général. Même si une personne est très motivée, face à la discrimination, au manque de mesures d'adaptation en milieu de travail et à différents autres obstacles, elle aura de la difficulté à participer au marcher du travail et à la vie de sa collectivité et pourra finir par se décourager. Même si on note des progrès sur le plan de l'élimination des obstacles en milieu de travail, il faudra encore du temps avant que les effets de ces changements se concrétisent pleinement. Ainsi, la Norme d'accessibilité à l'emploi adoptée en application de la Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de

[32] OCDE, *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles – Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, p. 106.

l'Ontario (LAPHO) sera mise en œuvre graduellement sur une période de cinq ans (de 2012 à 2017). Tant qu'ils n'auront pas été éliminés, les obstacles systémiques, structurels et comportementaux à l'emploi et à la participation auxquels se heurtent les personnes handicapés devront être pris en compte dans les plans de cheminement vers l'emploi de celles-ci.

Comme nous le mentionnons plus haut, bien que la recherche en cours soit prometteuse, nous avons encore beaucoup à apprendre sur la façon de fournir des mesures de soutien précoces et intégrée en matière d'emploi et de traitement, ainsi que sur les mesures d'adaptation en milieu de travail pour les personnes qui ont des problèmes de santé mentale ou des incapacités épisodiques. Nous manquons également de connaissances sur les effets que peuvent avoir les conditions de participation obligatoires, assorties d'une menace de retrait des prestations, et le stress qui en découle sur la santé mentale de la personne ou l'efficacité d'un traitement. Nous pensons que ces questions devraient être étudiées dans le cadre de la prochaine phase de la Stratégie ontarienne globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances, qui sera axée sur l'emploi.

RECOMMANDATIONS »

10. Nous recommandons que, pour obtenir un soutien du revenu, les bénéficiaires de l'aide sociale soient tenus de participer aux activités liées à la préparation à l'emploi et à la recherche d'emploi prévues dans leur Plan de cheminement vers l'emploi. Ces plans devraient être réalistes et tenir compte des circonstances particulières des bénéficiaires, y compris les obstacles qui pourraient nuire à leur quête d'emploi.

11. Puisque le Plan de cheminement vers l'emploi constitue un changement marqué par rapport à l'actuel système, qu'une nouvelle gamme de mesures de soutien doit être instaurée et que les administrateurs et les chargés de cas doivent acquérir de l'expérience de gestion du nouveau système en ce qui a trait aux personnes handicapées, nous recommandons que les personnes handicapées ne soient pas pénalisées, à court terme, si elles ne respectent pas les engagements énoncés dans leurs plans.

Pairs conseillers

L'appui d'un pair conseiller pourrait être d'une aide précieuse pour un bénéficiaire d'aide sociale qui veut se diriger vers le marché du travail. Un pair conseiller est une personne qui a fait l'expérience du système et est en mesure d'aider d'autres bénéficiaires à tirer pleinement parti des services à leur disposition. Il est également un modèle, une personne dont la réussite peut être une source d'inspiration et d'espoir. En plus d'aider les bénéficiaires, les services de pairs conseillers contribueraient à apporter à l'interne un changement à la culture de l'aide sociale visible de l'extérieur.

Partout dans la province, on nous a dit à quel point il était important de simplifier le système. En fait, nous avons constaté qu'un grand nombre de bénéficiaires n'en comprenaient pas le fonctionnement. Dans bien des cas, ils ne connaissent pas les programmes et les prestations auxquels ils pourraient être admissibles, ne comprennent pas la correspondance qu'ils reçoivent et ne comprennent pas non plus ce qu'on attend d'eux pendant qu'ils touchent de l'aide sociale. En cas d'incertitude, ils sont souvent trop mal à l'aise pour demander des explications à la personne chargée de leur dossier.

Même si nous proposons un système grandement simplifié, les personnes vulnérables auront toujours la possibilité de bénéficier de l'aide d'une personne qui comprend vraiment leur situation et avec laquelle elles se sentent plus à l'aise. À titre d'exemple, en dépit des efforts déployés en 2005 afin de promouvoir les changements apportés au POSPH qui auraient favorisé l'emploi, nous constatons que nombre des bénéficiaires de ce programme n'étaient pas au courant de ces prestations. Les travaux de recherche ont montré que les personnes ayant des troubles mentaux et d'autres incapacités craignaient de perdre les mesures de soutien si elles acceptaient un emploi et que les séances individuelles de conseils sur les prestations, de concert avec les mesures de soutien à l'emploi, amélioraient considérablement les résultats de l'emploi[33].

[33] Timothy Tremblay, James Smith, Haiyi Xie et Robert E. Drake, « Effect of Benefits Counseling Services on Employment Outcomes for People with Psychiatric Disabilities », *Psychiatric Services*, 57(6), pp. 816-821.

Les pairs conseillers devraient recevoir une formation sur, entre autres choses, le fonctionnement du système et les problèmes auxquels les bénéficiaires peuvent faire face. Les pairs conseillers de la Positive Living Society of British Columbia pour les personnes vivant avec le VIH/sida[34], par exemple, reçoivent une formation sur les différents problèmes avec lesquels ces personnes peuvent avoir à composer, que ce soit sur le plan médical, social ou pratique. Ils utilisent un langage courant plutôt que du jargon pour aider leurs clients à mieux comprendre l'information. En ce qui concerne l'aide sociale, cet aspect serait particulièrement important pour les personnes qui n'ont qu'une expérience limitée du système.

Les municipalités et les Premières Nations devraient embaucher des bénéficiaires qui agiraient à titre de pairs conseillers dans les bureaux de l'aide sociale. On trouve nombre d'excellents exemples de services de pairs conseillers, dont celui mentionné ci-dessus, qui pourraient servir dans l'élaboration d'un modèle.

RECOMMANDATION »

12. Nous recommandons aux municipalités et aux Premières Nations d'embaucher des bénéficiaires de l'aide sociale qui seraient chargés d'aider leurs pairs à s'y retrouver dans le système.

Job Services Australia

On décrivait dans un rapport publié récemment les stratégies employées par les « meilleurs » fournisseurs de services d'emploi de Job Services Australia (le système de services d'emploi national de l'Australie) selon les résultats obtenus en matière d'emploi et un certain nombre d'autres mesures[i]. Voici des exemples de ces stratégies :

- Établir un bon contact avec les chercheurs d'emploi, c'est-à-dire s'intéresser, entre autres choses, à leurs liens personnels et veiller à ce qu'ils soient confortables
- Traiter les chercheurs d'emploi comme des personnes distinctes et avec respect
- Utiliser les plans de cheminement vers l'emploi comme outil de planification des services et moyen d'inciter les chercheurs d'emploi à se fixer des objectifs et à les concrétiser
- Se pencher en même temps sur les obstacles professionnels et non professionnels, plutôt que de mettre l'accent exclusivement sur les obstacles non professionnels ou de donner entièrement la priorité à l'emploi
- Utiliser les renseignements sur le marché du travail de manière efficace pour cibler la formation et les expériences de travail des chercheurs d'emploi
- Faire appel à un éventail de stratégies pour inciter les chercheurs d'emploi à respecter leurs obligations (p. ex., communiquer par message texte ou par courriel avant d'entamer des mesures officielles)
- Agir de façon proactive dans ses rapports avec les employeurs — pour s'efforcer de comprendre leurs besoins, leur recommander des chercheurs d'emploi et leur en présenter en amont[ii], et leur offrir un soutien efficace après le placement d'un travailleur
- Établir des liens et des relations de travail solides avec différents partenaires, dont les employeurs, d'autres fournisseurs de la région, les administrations publiques, les organismes communautaires, les écoles, les établissements de formation et les services de réadaptation et de consultation

i Department of Education, Employment and Workplace Relations, gouvernement de l'Australie, Good Practice in Job Services Australia, Canberra, mars 2012 (adaptation). Le rendement des fournisseurs de services d'emploi a été établi à partir d'une série de mesures liées aux résultats obtenus en matière d'emploi, d'éducation et de formation, à la participation à une expérience de travail ou à un stage rémunéré et aux résultats obtenus une fois les prestations cessées.

ii Dans le rapport, « reverse marketing » (présenter en amont) signifie prendre contact avec des employeurs qui n'ont aucun poste vacant et leur présenter certaines personnes.

[34] Positive Living Society of British Columbia, Peer Navigator Services (anglais) www.positivelivingbc.org/services/peer-navigator-services.

Accent sur les employeurs

Nous nous sommes également penchés sur les services d'emploi et les mesures de soutien à l'emploi du point de vue des employeurs. Bien que ces derniers jouent un rôle crucial pour ce qui est d'améliorer les résultats obtenus par les bénéficiaires d'aide sociale sur le marché du travail, trop souvent, on ne tient pas compte de leurs besoins. Ils ont souligné à quel point il était important que les fournisseurs de services d'emploi comprennent les activités et les besoins de leur entreprise. Certaines petites et moyennes entreprises ont indiqué qu'elles avaient besoin de candidats présélectionnés et déjà formés. Des employeurs de plus grande taille ont dit qu'ils préféraient se charger eux-mêmes de donner la formation sur place. Ainsi que l'expliquait un employeur, un organisme à l'écoute est un organisme efficace.

Nous pensons que le système d'aide sociale en particulier (et tous les programmes d'emploi financés par le gouvernement en général) doit être transformé pour en faire un système davantage axé sur la demande plutôt que principalement fondé sur l'offre. Selon nous, le fonctionnement et le financement du système actuel font en sorte que le bénéficiaire qui cherche un emploi est considéré comme le client (offre), sans faire de l'embauche un processus facile ou productif pour les employeurs (demande. Il est rare que le système traite les employeurs, explicitement ou implicitement, comme des clients. [Traduction]

–Présentation, Social Capital Partners

À l'instar des bénéficiaires d'aide sociale, les employeurs nous ont dit avoir du mal à s'y retrouver dans le labyrinthe des services d'emploi de la province. Les services n'ont pas tous les mêmes mandat, modalités de financement et clientèle et se font parfois concurrence auprès des employeurs. Si certains employeurs affirment avoir établi une excellente relation de travail avec certains fournisseurs de services, bon nombre soulignent que la qualité du service est inégale.

À titre de partenaires à part entière du gouvernement provincial dans la gestion et la planification des services d'emploi dans leur collectivité (sujet abordé plus loin dans le présent chapitre), les municipalités seraient en mesure de mettre sur pied un système plus efficace de services d'emploi tant pour les bénéficiaires d'aide sociale que pour les employeurs. Le gouvernement provincial peut en même temps jouer un rôle essentiel dans l'amélioration de la capacité des fournisseurs de services d'emploi en collaborant avec les fournisseurs, les municipalités et d'autres intervenants clés pour élaborer des normes provinciales et des pratiques exemplaires en matière de prestation de services d'emploi.

Les cas où un candidat [motivé et fiable] faisant face à un obstacle à l'emploi n'obtient pas d'offre d'emploi sont le résultat de la stratégie et des activités de perfectionnement professionnel. Le candidat n'est pas en cause. Le changement devrait avoir pour objet d'améliorer les stratégies et les activités de perfectionnement professionnel et non d'améliorer le candidat. [Traduction]

–Présentation, Dover Training Group & Employment Management Professionals

De façon générale, les services d'emploi visent à perfectionner les compétences des clients et à aider ces derniers à surmonter les obstacles à l'emploi. Il va sans dire que ces objectifs sont importants, mais il est également essentiel de travailler en étroite collaboration avec les employeurs afin de créer des possibilités pour les clients, surtout ceux qui font face à de multiples obstacles à l'emploi. Comme nous avons pu l'apprendre dans le cadre de nos discussions, trop souvent, les fournisseurs de services d'emploi de la province ne comptent pas parmi leur équipe des prospecteurs d'emplois spécialisés possédant des compétences en vente et en marketing plutôt qu'en services sociaux. Le rôle du prospecteur d'emplois ou spécialiste du marketing consiste à bien connaître le marché du travail local, à comprendre le fonctionnement

des entreprises, à bâtir des relations avec les employeurs, à trouver des emplois pour les clients et, au besoin, à fournir des mesures de soutien aux employeurs et aux employés après le placement des bénéficiaires.

Lors de nos visites dans les collectivités et d'autres rencontres avec des bénéficiaires d'aide sociale, nous avons été frappés par le nombre de personnes qui possédaient déjà des compétences professionnelles et n'avaient pas besoin d'une formation plus poussée. Ce dont ces personnes avaient besoin était une aide pour mettre leurs compétences et leurs points forts en valeur après d'éventuels employeurs et s'intégrer au marché du travail. Ce groupe de bénéficiaires comptait des personnes handicapées et des nouveaux arrivants hautement qualifiés. Nous avons entendu, par exemple, les récits de professionnels formés à l'étranger à qui on a fait suivre un cours de rédaction de curriculum vitae alors que, en réalité, ces personnes auraient eu besoin d'un mentor et d'occasions de réseautage. Par l'intermédiaire du programme Global Experience at Work de la Chambre de commerce de l'Ontario, les chambres de commerce locales mènent des activités de sensibilisation auprès des employeurs de leur collectivité pour les inciter à embaucher des professionnels formés à l'étranger. Ce programme pourrait constituer un modèle utile pour améliorer les possibilités d'emploi des bénéficiaires d'aide sociale.

RECOMMANDATION »

13. Nous recommandons que le gouvernement provincial collabore avec les municipalités, les fournisseurs de services d'emploi et d'autres intervenants clés en vue d'élaborer des normes provinciales et des pratiques exemplaires en prestation de services d'emploi, tout en accordant une place importante au perfectionnement professionnel et à la mise en valeur des compétences afin de trouver des emplois aux bénéficiaires de l'aide sociale, y compris, au besoin, un soutien post-emploi pour les employeurs et les bénéficiaires.

Approches axées sur les employeurs

Il est ressorti clairement de nos discussions avec des employeurs qu'il n'existe pas de stratégie universelle pour les aider à recruter des gens qui reçoivent de l'aide sociale. La solution serait plutôt une trousse d'outils ou une série de méthodes, comme promouvoir les avantages de l'embauche de personnes handicapées, fournir de l'information et de la formation pour dissiper les idées fausses et éliminer les préjugés défavorables (p. ex. à l'endroit de la maladie mentale) et partager les pratiques exemplaires. Certains employeurs ont en outre souligné l'utilité des programmes de reconnaissance des employeurs et des rapports publics sur l'embauche de personnes handicapées ou autres bénéficiaires d'aide sociale.

> *Il faut que tous les fournisseurs de services et les prospecteurs d'emplois en Ontario offrent un nouveau niveau de service qui soit le même partout dans la province. Il faut encourager les fournisseurs de services à trouver des champions parmi les entrepreneurs de leur collectivité, des champions qui travailleront en partenariat avec eux pour montrer aux autres employeurs que l'embauche d'une personne handicapée s'est avérée une bonne affaire. Les propriétaires d'entreprise veulent toujours entendre les choses d'un autre propriétaire d'entreprise. Pour nous, c'est une source fiable. [Traduction]*
>
> –Présentation, Mark Wafer, franchisé de Tim Hortons

Les employeurs du secteur privé nous ont dit clairement que les approches fondées sur les relations entre entreprises, et bénéficiant du soutien du gouvernement ou d'un partenariat avec celui-ci, étaient plus efficaces que les initiatives mises en œuvre uniquement par le gouvernement. Les stratégies dirigées par les employeurs sont jugées particulièrement importantes pour promouvoir l'embauche de personnes handicapées. Certains employeurs nous ont dit avoir commencé à embaucher des personnes handicapées après avoir eu connaissance des expériences positives d'un autre

employeur. Les membres de l'Ontario Disability Employment Network Champions' League, par exemple, font la promotion des avantages associés à l'embauche d'une personne handicapée auprès d'autres propriétaires et exploitants d'entreprises. Intégration communautaire Ontario et les clubs Rotary travaillent également avec les entreprises locales pour promouvoir l'embauche de personnes handicapées. Des initiatives comme le projet « Business Takes Action »[35] de Manufacturiers et Exportateurs du Canada et le Employers' Forum on Disability[36] au Royaume-Uni présentent les arguments en faveur de l'embauche de personnes handicapées et fournissent des outils et des mesures de soutien aux employeurs.

Les conseils d'employeurs locaux ou régionaux constituent un autre mécanisme permettant aux employeurs de faire connaître leurs points de vue. Ainsi, ils peuvent donner leur avis sur la conception des services d'emploi, participer à des projets pilotes d'embauche et de formation, mettre à l'essai différents modèles sectoriels et promouvoir les initiatives d'embauche dans le milieu des affaires et la collectivité en général.

RECOMMANDATION »

14. Nous recommandons que le gouvernement provincial appuie des initiatives dirigées par les employeurs ainsi que la mise sur pied de conseils d'employeurs qui donneraient leur avis sur la conception des services d'emploi et faciliteraient l'essai de modèles sectoriels.

Champions

Nous espérons qu'une réforme de l'aide sociale qui encouragera les personnes handicapées à réaliser leur plein potentiel nous rapprochera d'un changement réel sur le marché du travail à leur égard. La réforme de l'aide sociale ne constitue qu'un élément de la solution. La mise en œuvre complète et l'application de la *Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario* et la prochaine phase de la Stratégie ontarienne globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances sont deux autres éléments essentiels. Il est également primordial que les dirigeants des secteurs public et privé plaident en faveur de l'embauche de personnes handicapées.

Nous avons pu constater que bon nombre de dirigeants d'entreprise savent qu'il faut sans tarder améliorer la situation d'emploi des personnes handicapées et sont conscients des avantages d'une telle amélioration. Le gouvernement provincial devrait travailler en partenariat avec eux pour plaider en faveur de l'embauche de personnes handicapées. Ce partenariat pourrait contribuer à sensibiliser les parties prenantes, à favoriser des milieux de travail inclusifs et à renforcer certaines des initiatives dirigées par les employeurs mentionnées plus haut, comme les activités visant à promouvoir les avantages de l'embauche de personnes handicapées ou à dissiper les idées fausses et les préjugés. Un tel partenariat pourrait également devenir une source d'information fiable sur les progrès réalisés par les employeurs par rapport à l'embauche de personnes handicapées. Il pourrait également permettre de tirer parti des effets des stratégies déjà sur pied dans le milieu des affaires, ainsi que des initiatives gouvernementales, dont la mise en œuvre de la LAPHO en cours à l'heure actuelle.

Le leadership du secteur public est un autre élément essentiel à une amélioration réelle de la situation d'emploi des personnes handicapées et des autres bénéficiaires d'aide sociale. À notre avis, le gouvernement provincial, les municipalités et les organismes à but non lucratif devraient donner l'exemple en embauchant davantage de personnes handicapées et de bénéficiaires d'aide sociale en général.

RECOMMANDATIONS »

15. Nous recommandons que le gouvernement provincial travaille en partenariat avec les chefs d'entreprise pour promouvoir l'embauche des personnes handicapées.

16. Nous recommandons que le gouvernement provincial, les municipalités et les organismes sans but lucratif donnent l'exemple en embauchant davantage de personnes handicapées et d'autres bénéficiaires de l'aide sociale.

---

[35] Manufacturiers et Exportateurs du Canada, *Business Takes Action* (anglais) www.businesstakesaction.ca.

[36] Employers' Forum on Disability (anglais) www.efd.org.uk.

Accès aux services et aux mesures de soutien

Nouveau programme d'aide sociale intégré

À l'heure actuelle, ce sont les municipalités qui exécutent le programme Ontario au travail. Le POSPH est mis en œuvre directement par la province, par l'intermédiaire du MSSC, dans 9 bureaux régionaux et 45 bureaux satellites.

Étant donné que nous recommandons la mise sur pied d'un système intégré qui fournirait un soutien personnalisé à tous les bénéficiaires d'aide sociale, y compris les personnes handicapées, il n'y aurait plus de raison valable d'avoir deux programmes distincts. Le programme Ontario au travail et le POSPH devraient être remplacés par un nouveau programme unique. (Ce changement du programme n'aurait aucun effet sur l'admissibilité des bénéficiaires aux mesures de soutien du revenu lié à l'invalidité. Nous signalons au chapitre 2 qu'un supplément ou une prestation pour personne handicapée continue d'être nécessaire pour tenir compte des frais de subsistance supplémentaires et du potentiel de gains moins élevé de certaines personnes handicapées.)

Deux programmes faisant appel à la même technologie, qui sont régis par différentes exigences législatives et qui adoptent des méthodes différentes de gestion de cas iraient à l'encontre de l'objectif consistant à aider les personnes vulnérables dans la société ontarienne. [Traduction]

–Présentation, Dover Training Group & Employment Management Professionals

Dans le nouveau système, tous les bénéficiaires d'aide sociale passeraient par la « même porte » et obtiendraient, dès le départ, de l'aide pour explorer leurs objectifs professionnels et élaborer un plan de cheminement vers l'emploi. Les personnes handicapées n'auraient pas à attendre sans recevoir de services d'emploi et de mesures de soutien connexes pendant que l'on traite leur demande de supplément et détermine leur admissibilité. Chaque personne serait évaluée pour déterminer ses points forts, les obstacles auxquels elle fait face et les mesures de soutien dont elle a besoin. Tous les obstacles à l'emploi, de même que les stratégies prévues pour les surmonter, feraient partie intégrante du plan de cheminement vers l'emploi de la personne. Autrement dit, les obstacles ne constitueraient pas une raison de retarder ou d'empêcher la planification liée à l'emploi.

À notre avis, ce sont les municipalités et les Premières Nations qui sont les mieux placées pour gérer et exécuter le nouveau programme d'aide sociale, et ce, parce qu'elles possèdent la connaissance nécessaire des réalités de leur collectivité.

En plus des services liés à l'emploi, les personnes qui demandent ou touchent de l'aide sociale ont souvent besoin de soutiens connexes. Ces soutiens peuvent comprendre les services de garde d'enfants, les services d'établissement dans le cas des nouveaux arrivants, le logement et les services de santé publique et de traitement de la toxicomanie. Les municipalités fournissent déjà ces autres services à la personne ou en financent la prestation. Certaines ont déjà commencé à élaborer des modèles de prestation de services intégrant les mesures de soutien à l'emploi à ces services.

Les municipalités, en plus de bien connaître leur collectivité et de fournir des soutiens aux chercheurs d'emploi (« l'offre »), sont plus au courant de la situation du marché du travail local et des besoins des employeurs (« la demande »). Comme nous le mentionnons plus haut, de façon générale, le système d'aide sociale actuel accuse une certaine faiblesse sur le plan de la collaboration avec les employeurs et du développement de possibilités d'emploi concrètes pour les bénéficiaires d'aide sociale, plus particulièrement les personnes qui font face à de multiples obstacles à l'emploi. Les municipalités sont bien placées pour corriger cette lacune de l'actuelle système.

Notre recommandation au sujet de la prestation locale concerne les services d'emploi et les mesures de soutien connexes. Cela n'empêcherait pas la province de jouer un rôle dans la prestation des services transactionnels, tels que l'émission des chèques de prestations ou la mise en œuvre de l'initiative « Mon compte de prestations » prévue dans le budget provincial 2012, afin de simplifier l'accès aux nombreux programmes et prestations fondés sur le revenu.

La prestation locale permettrait aux Premières First Nations de gérer l'aide sociale aux personnes handicapées dans leurs collectivités. Les données du programme révèlent que les résidents des collectivités des Premières Nations soumettent moins de demandes au POSPH que les autres habitants de la province. Différentes raisons peuvent expliquer cette situation, dont l'ignorance du programme, la difficulté à obtenir son dossier médical et les évaluations nécessaires à la demande (ces points seront abordés ciaprès) et la gêne ressentie lorsqu'il faut transiger avec un préposé du POSPH qui ne fait pas partie d'une collectivité des Premières Nations et dont le bureau peut se situer à une certaine distance.

Avec un seul programme mis en œuvre localement, les personnes handicapées des collectivités des Premières Nations seraient moins susceptibles de renoncer aux services, y compris les services d'emploi, parce qu'elles préfèrent traiter avec des gens qu'elles connaissent. Les employés des Premières Nations qui connaissent bien le programme intégré seront également mieux en mesure d'aider les personnes handicapées à établir des rapports avec les fournisseurs de soins de santé susceptibles de les aider à demander le supplément pour personne handicapée dont il sera question au prochain chapitre.

Nous sommes conscients du fait que le regroupement des programmes en un seul suscitera des inquiétudes chez les personnes handicapées. Nous savons que certaines peuvent craindre que la culture d'Ontario au travail, qu'elles voient comme davantage axée sur les sanctions, se transporte dans le nouveau programme. Or, un grand nombre de nos recommandations touchant les services d'emploi jettent les bases d'un changement de culture dans l'aide sociale. Le nouveau système mettrait l'accent sur les habiletés et les points forts des bénéficiaires, la planification des activités liées à l'emploi fondée sur la collaboration, des objectifs réalisables et des mesures de soutien personnalisées. Ainsi, comme les nouvelles conditions en matière d'accès aux services d'emploi sont identiques pour tous, le soutien offert aux personnes handicapées sera accru, plutôt que diminué, par rapport au système en vigueur.

Dans le chapitre qui suit, nous formulons des recommandations visant à simplifier de beaucoup la structure de prestations et à éliminer de nombreuses règles. Ces mesures laisseraient aux chargés de cas plus de temps pour travailler avec les bénéficiaires et les aider à obtenir les mesures de soutien pertinentes. Le nouveau système serait plus transparent, ce qui permettrait également de réduire la nécessité de « contrôler » les bénéficiaires, de s'immiscer dans leur mode de vie et d'autres détails de leur vie privée. En somme, l'aide sociale serait beaucoup plus axée sur l'élément aide. Nous sommes d'avis que cela ranimerait l'esprit de collaboration dans l'ensemble du système. Les bénéficiaires et les chargés de cas travailleraient ensemble vers un but commun, soit de permettre au bénéficiaire de réaliser son plein potentiel.

Nous savons également que les changements proposés vont soulever des préoccupations sur le plan de la sécurité d'emploi chez les chargés de cas du POSPH. Il va de soi que, dans le nouveau programme intégré, les municipalités vont avoir besoin de chargés de cas et de personnel de première ligne. Les ententes à l'égard du personnel actuel du POSPH feraient l'objet de négociations entre les parties. Nous savons que, dans des cas antérieurs de transfert de personnel entre paliers de gouvernement, les employés ont eu la possibilité de « suivre leur emploi » pendant un laps de temps donné. Nous incitons les parties à se tourner vers de tels précédents et modèles sur la question de la sécurité d'emploi.

RECOMMANDATIONS »

17. Nous recommandons que le programme Ontario au travail et le POSPH soient remplacés par un seul programme intégré qui offre des services et des mesures de soutien personnalisés à tous les bénéficiaires de l'aide sociale.

18. Nous recommandons, puisque l'efficacité de la prestation locale des services à la personne (p. ex., garde d'enfants, logement) a été démontrée, que le gouvernement provincial confie la gestion et l'exécution du programme intégré d'aide sociale aux municipalités et aux Premières Nations.

19. Nous recommandons, compte tenu que lors de transferts antérieurs de personnel entre divers ordres de gouvernement, les employés ont pu suivre leur poste pendant une période déterminée, que les parties en cause, soit le gouvernement provincial et les gouvernements municipaux, le Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO), l'Association des employées et employés gestionnaires, administratifs et professionnels de la couronne de l'Ontario

(AEEGAPCO) et le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) étudient ces précédents et ces modèles de sécurité d'emploi.

Coordination des services d'emploi

À l'heure actuelle, la prestation des services d'emploi destinés aux bénéficiaires d'aide sociale se fait de différentes façons :

- Les municipalités fournissent les services d'emploi du programme Ontario au travail, soit directement, soit en les donnant à contrat à des fournisseurs de services d'emploi, dont des organismes de services aux Autochtones.
- Le MSSC confie à contrat la prestation des mesures de soutien à l'emploi du POSPH à une centaine de fournisseurs de services communautaires.
- Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités est chargé du programme Emploi Ontario (EO), qui fournit des services d'emploi et de formation aux Ontariennes et aux Ontariens sans emploi par l'entremise de 51 bureaux régionaux d'EO et de 400 points de service gérés par un ensemble de fournisseurs de services à but non lucratif et de différents autres tiers. Six municipalités fournissent également des services dans le cadre d'EO en plus de ceux d'Ontario au travail.
- Le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée soutiennent des programmes liés à l'emploi pour certains clients qui peuvent recevoir de l'aide sociale, comme les nouveaux arrivants et les personnes ayant des problèmes de santé mentale.

La Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones (SFCEA) du gouvernement fédéral offre aussi des programmes de formation et de perfectionnement pour aider les Autochtones à se préparer pour des emplois en forte demande et à trouver de tels emplois. Soulignons que la Fédération des centres d'amitié autochtones de l'Ontario, entre autres, recommande d'établir de meilleurs liens entre les responsables des programmes d'aide sociale et les signataires ontariens d'une entente dans le cadre de la SFCEA afin d'obtenir les meilleurs résultats possible pour les Autochtones bénéficiaires d'aide sociale).

Environ la moitié des 1,2 milliard de dollars consacrés à EO provient du gouvernement fédéral, par le biais de l'Entente Canada-Ontario sur le développement du marché du travail (EDMT). De façon générale, l'utilisation de ces fonds est limitée aux programmes et aux services destinés aux clients admissibles à l'assurance-emploi et aux anciens prestataires de l'assurance-emploi réadmissibles. Certains programmes d'EO, comme Deuxième carrière, ne sont pas financés dans le cadre de l'EDMT. Par contre, les critères d'admissibilité de ce programme (p. ex. un licenciement récent et officiel) font en sorte que bien des bénéficiaires d'aide sociale peuvent difficilement y avoir droit.

Nous avons mené des consultations sur diverses méthodes envisagées pour améliorer la coordination ou l'intégration des services d'emploi au moyen de nos deux documents de discussion. Nous avons discuté de ces méthodes avec les parties prenantes dans diverses collectivités de la province. D'après les commentaires que nous avons recueillis et les résultats de nos recherches, nous en sommes venus à la conclusion que les municipalités et les Premières Nations devraient conserver la responsabilité des services d'emploi destinés aux bénéficiaires d'aide sociale.

Un facteur important dont il faut tenir compte ici est l'importance d'intégrer la gamme des services sociaux qui incombent également aux municipalités, ce qui comprend les services de garde d'enfants, le logement et les services de santé publique. Il est primordial d'intégrer les services d'emploi et les autres services à la personne offerts par les municipalités si l'on veut que les personnes faisant face à de nombreux obstacles obtiennent de meilleurs résultats d'emploi. Nous estimons qu'il faut inciter les municipalités à poursuivre les efforts qu'elles déploient déjà afin de mieux intégrer les services sociaux qu'elles offrent.

Un autre facteur important dont il faut tenir compte est le fait qu'EO est en train de procéder à une transformation en profondeur. Tant que cette transformation n'aura pas été menée à terme et que son effet sur l'aide sociale n'aura pas été pris en compte, nous estimons que la prestation locale des services est la méthode la plus compatible avec nos priorités en matière de réforme et permettrait de veiller à ce que les personnes handicapées et celles qui font face à de multiples obstacles à l'emploi puissent bénéficier des services de gestion de cas intensive et de l'ensemble complet de mesures de soutien dont elles pourraient avoir besoin. Ceci dit, nous pensons que le gouvernement provincial devrait élargir l'accès aux programmes d'EO pour les bénéficiaires d'aide sociale dans les cas où il n'y a pas de limites imposées par l'EDMT, plus particulièrement les programmes axés sur la formation et le perfectionnement. Qui plus est, afin d'appuyer l'intégration des services d'emploi au niveau local, le gouvernement provincial devrait augmenter le nombre de municipalités

désignées comme fournisseurs d'EO, du moment qu'elles se montrent intéressées et qu'elles ont la capacité pour ce faire.

Comme c'est le cas à l'heure actuelle, dans le nouveau système, les municipalités et les Premières Nations pourraient fournir les services d'emploi directement, par le biais de partenariats ou au moyen de contrats avec des organismes communautaires. Cette souplesse est essentielle si nous voulons pouvoir tirer parti de l'expertise des organismes communautaires, tels ceux qui œuvrent auprès des personnes handicapées et les centres d'amitié autochtones, pour fournir des services spécialisés à des groupes vulnérables. Dans le chapitre 3, nous recommandons que, dans les cas où la municipalité ou la Première Nation confie la prestation des services à un tiers, les accords de financement comprennent des résultats clairs et des cibles permettant de veiller à ce que les personnes handicapées et les autres personnes qui font face aux plus grands obstacles à l'emploi obtiennent les services et les mesures de soutien dont elles ont besoin.

Nous avons pu constater au cours de notre examen comment l'ensemble disparate de services d'emploi qui existe en Ontario à l'heure actuelle est source de confusion chez les chercheurs d'emploi et les employeurs, entraîne des lacunes et des chevauchements et donne lieu à des pertes d'efficience sur le plan administratif. Il est clair qu'une planification intégrée de ces services s'impose.

Les municipalités devraient être des partenaires à part entière du gouvernement provincial dans la planification du perfectionnement de la main-d'œuvre locale et la gestion des services d'emploi de leur collectivité en vue de la réalisation de résultats définis. Les auteurs de certaines observations ont proposé d'établir ce rôle municipal par voie législative. Un tel partenariat favoriserait l'atteinte de nombreux objectifs importants :

- Regrouper les employeurs et les représentants de tous les organismes municipaux et provinciaux qui fournissent des services d'emploi dans une collectivité.
- Coordonner et gérer les relations avec les organismes de planification locaux, les organismes communautaires, les bénéficiaires et d'autres intervenants en vue de l'établissement des priorités locales.
- Attribuer les ressources et les réaffecter au besoin afin de tenir compte des priorités et d'atteindre les résultats définis.
- Assurer la responsabilisation en matière de résultats.
- Servir à l'élaboration de plans de services intégrés pour l'aide sociale et les services d'emploi (décrits au chapitre 3).

RECOMMANDATIONS

20. Nous recommandons, compte tenu de l'importance d'intégrer les services d'emploi et les autres services à la personne, que les municipalités et les Premières Nations demeurent responsables de la prestation des services d'emploi aux bénéficiaires de l'aide sociale.

21. Nous recommandons de réviser les critères d'admissibilité de tous les programmes d'Emploi Ontario afin que les bénéficiaires de l'aide sociale puissent y avoir accès plus facilement, dans les cas où cet accès n'est pas restreint par l'Entente Canada-Ontario sur le développement du marché du travail.

22. Nous recommandons que le gouvernement provincial augmente le nombre de municipalités offrant des services d'Emploi Ontario, du moment que ces dernières se montrent intéressées et ont les capacités voulues pour ce faire.

23. Nous recommandons que les municipalités deviennent des partenaires à part entière du gouvernement provincial dans la gestion et la planification des services d'emploi de leurs collectivités.

Prestation des services aux Premières Nations

Nos discussions avec les Premières Nations ont mis au jour un certain nombre de secteurs à l'égard desquels la capacité doit être renforcée afin que la prestation des services puisse être améliorée. Il s'agit notamment de l'accès aux services d'emploi et aux mesures de soutien à cet égard, de la technologie et des ressources en personnel à l'appui de la prestation de l'aide sociale ainsi que des évaluations médicales des personnes handicapées.

Le programme Ontario au travail est exécuté dans les réserves par 101 agents d'exécution des Premières Nations. Sur ce nombre, 43 exécutent actuellement le programme complet, soit l'aide financière et l'aide en matière d'emploi. Cela représente 70 % de la clientèle des Premières Nations, ce qui n'est pas suffisant. Tous les bénéficiaires d'aide sociale qui habitent les collectivités des Premières Nations devraient avoir accès à des services d'emploi et aux mesures de soutien connexes. Une fois que les outils et les pratiques de renforcement de la capacité seront en place, le gouvernement provincial devrait établir des processus et un échéancier clairs en vue d'augmenter le nombre de Premières Nations qui fournissent la gamme complète de services d'emploi aux bénéficiaires d'aide sociale.

Sur le plan pratique, l'une des difficultés auxquelles font face les administrateurs des Premières Nations est le fait qu'ils ne peuvent utiliser la technologie commune dont disposent leurs homologues municipaux pour la prestation de l'aide sociale, et ce, entre autres raisons, parce qu'ils n'ont pas accès à des ordinateurs et pour des questions de protection des renseignements personnels. Il en résulte des obstacles de taille à l'amélioration de l'efficacité et à l'affectation judicieuse des ressources. Nous croyons savoir que le gouvernement provincial adoptera sa nouvelle technologie au cours de l'année qui vient et qu'il a prévu des mesures pour permettre aux Premières Nations de faire un plus grand usage de la plate-forme commune.

Le manque de soutien de programme pour les employés des Premières Nation du programme Ontario au travail représente un autre problème lié à la capacité. Dans bien des cas, le nombre de ressources dans leurs bureaux est relativement peu élevé, les administrateurs représentant souvent les seuls membres de l'effectif. Certaines Premières Nations ont signalé avoir eu de la difficulté à obtenir de l'information sur les changements apportés au programme et à les mettre en œuvre de manière efficace. Les ressources en personnel et en information devraient constituer un volet additionnel du renforcement de la capacité des Premières Nations. Cet élément revêtira une importance particulière lorsque les Premières Nations assumeront la responsabilité du nouveau programme intégré.

Comme nous l'avons déjà indiqué, les données du programme révèlent que les résidents des collectivités des Premières Nations soumettent moins de demandes au POSPH que les autres habitants de la province. Pour les membres des Premières Nations, le processus de demande d'aide financière du POSPH dans sa version actuelle peut être assez compliqué en raison des renseignements médicaux détaillés qui sont exigés. Les administrateurs des Premières Nations nous ont fait savoir que les handicaps de nombre de personnes de leurs collectivités n'ont pas été diagnostiqués et que ces personnes sont desservies par le programme Ontario au travail. Le gouvernement provincial et les Premières Nations doivent concerter leurs efforts afin d'améliorer les évaluations médicales des membres handicapés des Premières Nations pour qu'ils puissent avoir accès aux nouvelles mesures de soutien offertes aux personnes handicapées que nous recommandons.

RECOMMANDATIONS »

24. Nous recommandons au gouvernement provincial de travailler en étroite collaboration avec les administrateurs et les collectivités des Premières Nations afin d'améliorer leur capacité d'offrir des services d'emploi dans les collectivités des Premières Nations n'offrant pas ces services à l'heure actuelle. À cette fin, le gouvernement provincial devrait établir des processus et un échéancier clairs en vue d'augmenter le nombre de Premières Nations qui fournissent la gamme complète de services d'aide à l'emploi.

25. Nous recommandons au gouvernement provincial de collaborer étroitement avec les administrateurs et les collectivités des Premières Nations pour qu'ils soient plus à même d'assurer la prestation efficace du nouveau programme intégré d'aide sociale et pour améliorer l'accès aux évaluations médicales des requérants qui désirent obtenir le supplément pour personne handicapée.

Nous avons commencé cette partie de notre rapport en nous penchant sur les questions qui touchent les mesures destinées à faciliter l'emploi. La raison en est que bien d'autres questions nous ramènent à la nécessité de transformer l'aide sociale de manière à en arriver à un système qui permette aux bénéficiaires de réaliser leur plein potentiel et leurs aspirations professionnelles.

Nous avons déjà abordé un important changement structurel – le regroupement du programme Ontario au travail et du POSPH en un seul programme axé sur la capacité plutôt que le handicap. Dans le chapitre qui suit, nous exposons un plan pour établir une meilleure structure de prestations afin d'aider les bénéficiaires d'aide sociale à s'intégrer au marché du travail et assurer la sécurité des personnes qui ne peuvent pas travailler.

Chapitre 2 : Une structure de prestations améliorée

Il est très difficile pour un adulte seul, bénéficiaire de prestations d'Ontario au travail, de se présenter comme un travailleur compétent et enthousiaste lorsqu'il n'a pas d'argent pour acheter du dentifrice, pas d'énergie pour travailler en raison d'un régime alimentaire déficient et aucun moyen de transport pour se rendre au lieu de travail. [Traduction]

–Présentation, Réseau de sécurité alimentaire des comtés de Hastings et de Prince Edward

En raison de la complexité des lois et des règlements qui déterminent actuellement l'admissibilité financière, le personnel ne dispose pas de suffisamment de temps pour se concentrer sur sa tâche principale – aider les clients à trouver un emploi. Il faut davantage de temps et de ressources pour aider à la planification de l'emploi ainsi qu'à l'encadrement et au mentorat en cours d'emploi. Il faut également accorder beaucoup plus d'importance à la collaboration avec les clients et les employeurs pour encourager le maintien de l'emploi. La majorité de nos clients n'ont pas de bons antécédents de travail. De nombreuses raisons les ont souvent empêchés de créer des liens permanents au marché du travail. Le personnel a besoin de temps pour cerner les problèmes et travailler avec les clients afin de les aider à faire une transition permanente vers la vie active. [Traduction]

–Présentation, Ville de Windsor

Introduction

Il nous a été demandé de formuler des recommandations qui permettront au gouvernement « d'établir une structure de prestations adéquate qui atténue les obstacles et aide les personnes à intégrer le marché du travail et à y rester »[57]. Aux termes de notre mandat, nous devions aussi prodiguer des conseils sur les méthodes à utiliser pour déterminer la structure de prestations et les taux et fournir des recommandations sur la façon de simplifier les règles relatives au revenu et à l'avoir se rapportant à l'aide sociale.

Dans ce chapitre, nous proposons que les changements fondamentaux suivants soient apportés à la structure de prestations actuelle :

- un taux type – l'élément de base pour tous les bénéficiaires d'aide sociale;
- un plan pour l'élaboration de points de référence et d'une méthode d'établissement du taux type qui permettra d'atteindre un équilibre entre les trois objectifs visés : suffisance, équité et incitation financière à travailler;
- prestations clés (d'invalidité, pour enfants et pour services de santé complémentaires) complètement dissociées de l'aide sociale et disponibles à tous les Ontariens à faible revenu dans un système entièrement transformé, auxquelles s'ajoutent un supplément pour personne handicapée et des suppléments uniformes pour enfants et chefs de famille monoparentale, des éléments secondaires intégrés au système d'aide sociale, en tant qu'étapes initiales vers la simplification du système et la transformation intégrale;
- des prestations d'aide sociale simplifiées et harmonisées, accordant plus de souplesse aux municipalités et aux Premières Nations pour répondre aux besoins locaux;
- des recommandations pour la simplification et l'amélioration d'un certain nombre d'autres éléments de l'aide sociale, y compris le traitement du revenu, les règles relatives à l'avoir et des logements à loyer indexé sur le revenu (LIR).

[57] Voir l'annexe D, Mandat, dans Résultats.

Nos propositions prévoient à la fois un système entièrement transformé et des mesures qui peuvent être prises immédiatement pour entamer le processus de changement.

La nécessité de simplifier

Il est essentiel d'établir une structure de prestations simple et efficace pour aider les personnes à se trouver un emploi et, donc, à quitter le système d'aide sociale ainsi que pour assurer un soutien financier aux personnes qui ne peuvent pas travailler. Les coûts qu'engendre une structure complexe sont tout simplement trop élevés. La complexité crée des obstacles à l'emploi et exige des chargés de dossiers de consacrer une bonne partie de leur temps à administrer une multitude de règles inutiles.

La tentative bien intentionnée de s'adapter à une vaste gamme de circonstances a rendu l'ensemble des prestations et des taux offerts aujourd'hui beaucoup trop compliqués. Il existe actuellement plus de 240 taux et combinaisons de taux différents visant à subvenir aux besoins essentiels et à défrayer les coûts du logement. Ces taux varient en fonction de certains facteurs, comme le nombre de personnes, leurs relations au sein du « groupe de prestataires » et si elles vivent dans le Nord de l'Ontario. Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) ont des taux différents pour les couples qui font en sorte que le conjoint non handicapé d'une personne recevant du soutien du POSPH reçoit un taux supérieur à celui d'un conjoint non handicapé d'une personne recevant de l'aide d'Ontario au travail. De plus, les taux pour les adultes d'un groupe de prestataires ayant été jugés « à charge » ne sont pas les mêmes pour les deux programmes.

La Prestation ontarienne pour enfants (POE) et le Supplément de la prestation nationale pour enfants (SPNE) ont en partie remplacé l'aide offerte aux enfants par l'entremise de l'aide sociale. Néanmoins, il reste toujours plus de 50 taux de prestations et combinaisons de taux différents pour les enfants dans le système d'aide sociale. Ces taux varient en fonction de l'âge et du nombre d'enfants au sein d'une famille et de facteurs comme le fait que bénéficiaire soit chef de famille monoparentale ou handicapé.

Les montants pour l'hébergement sont différents selon que le bénéficiaire est propriétaire de sa maison ou loue un logement sur le marché privé, loue un logement subventionné ou vit dans un établissement fournissant le gîte et le couvert. La majorité des lourdes tâches administratives liées aux allocations de logement ne sont pertinentes que dans le cas d'environ 30 % des dossiers. En effet, plus de 70 % des bénéficiaires qui louent un logement sur le marché privé reçoivent, à 20 $ près, l'allocation de logement maximale (même s'ils paient en réalité un montant plus élevé).

Il existe plus de 30 prestations spéciales liées à la santé, à l'emploi et à d'autres besoins dans le système. Les règles d'admissibilité, les processus de demande et la valeur pécuniaire des prestations du programme Ontario au travail varient considérablement par rapport à ceux du POSPH. Dans le cas d'Ontario au travail, certaines des prestations spéciales ne sont pas toujours offertes. Les municipalités peuvent décider de fournir ou non certaines de ces prestations et, dans l'affirmative, dans quelle mesure le faire. Certaines des prestations spéciales ne sont donc pas offertes uniformément à l'échelle de la province. Lorsqu'une prestation spéciale n'est pas disponible auprès du POSPH (pour des dentiers par exemple), un bénéficiaire du POSPH peut présenter une demande pour l'obtenir, si elle est offerte par la municipalité, par l'intermédiaire d'Ontario au travail.

La multitude de prestations et de taux s'accompagne de règles et d'exigences d'admissibilité compliquées. Les chargés de dossiers consacrent souvent la majorité de leur temps à déterminer et à vérifier l'admissibilité. Le ministère des Services sociaux et communautaires (MSSC) a publié des centaines de pages de directives en matière de politique et de procédures administratives sur la façon de mettre les règles en application.

Un nouveau système de TI en voie d'élaboration

La technologie de l'information sur laquelle repose le système d'aide sociale actuellement n'est pas facile à utiliser par les chargés de dossiers. De plus, elle ne recueille pas tous les renseignements importants dont les chargés de dossiers ont besoin ou ne leur pas accès facilement à ces renseignements.

Nous croyons comprendre que la province met actuellement en place un nouveau système de TI à l'appui du système d'aide sociale. Il se veut plus convivial et suffisamment souple pour s'adapter aux changements apportés au système d'aide sociale.

La complexité de la structure de prestations sème beaucoup de confusion parmi les bénéficiaires de l'aide sociale. Cela a notamment pour conséquence qu'ils ne sont pas toujours au courant de toutes les mesures de soutien auxquelles ils peuvent être admissibles. En effet, au cours de nos nombreuses tables rondes avec des personnes ayant fait l'expérience du système d'aide sociale, les bénéficiaires ont appris les uns des autres les prestations auxquelles ils avaient droit, mais qu'ils ne connaissaient pas.

Comme nous l'ont dit les personnes qui sont ou ont été bénéficiaires, la complexité de la structure de prestations fait en sorte que les chargés de dossiers doivent s'ingérer dans la vie privée des bénéficiaires pour déterminer leur admissibilité aux diverses prestations. C'est particulièrement le cas pour les conditions relatives à l'hébergement. Par exemple, puisque les taux pour le gîte et le couvert dépendent de la façon dont les repas sont préparés au lieu d'hébergement, il est possible que l'on demande aux bénéficiaires de fournir des détails au sujet de la personne qui prépare les repas et du nombre de repas préparés au cours d'un mois. Bon nombre de bénéficiaires nous ont dit qu'ils avaient l'impression que les chargés de dossiers remettaient en question leurs décisions personnelles sur leurs conditions relatives à l'hébergement.

Les échanges négatifs entre le personnel de l'aide sociale et celui d'autres programmes provinciaux, comme les logements à LIR subventionnés et le Programme de subventions accordées aux résidents du Nord de l'Ontario pour frais de transport à des fins médicales, compliquent davantage les choses. Nous présentons d'autres recommandations relatives à ces questions plus loin dans ce chapitre.

Ce ne sont là que quelques exemples du labyrinthe inutilement compliqué caractérisant le système d'aide sociale d'aujourd'hui.

Une vision d'un changement fondamental

Une fois la réforme du système d'aide sociale terminée, la seule prestation financière versée aux bénéficiaires de l'aide sociale correspondrait à un taux type pour tous les adultes. Il s'agirait d'un montant fixe établi pour un adulte célibataire vivant seul. Un taux type modifié serait utilisé dans le cas des personnes qui cohabitent avec d'autres personnes. Les hausses futures du taux varieraient en fonction des régions pour tenir compte des différences du coût de la vie.

Les prestations pour personnes handicapées, toutes les prestations pour enfants ainsi que les prestations prolongées pour services de santé (médicaments sur ordonnance, soins dentaires et autres prestations liées à la santé) seraient accessibles à tous les Ontariens à faible revenu admissibles et seraient versées en dehors de l'aide sociale.

Pour contribuer aux progrès à réaliser en vue de transformer complètement le système, nous proposons d'utiliser une méthode simple axée sur des éléments de base, jusqu'à ce que les prestations susmentionnées soient disponibles à l'extérieur du système d'aide sociale. Les trois éléments de base consisteraient en un taux type auquel s'ajouteraient un supplément pour personnes handicapées et des suppléments uniformes pour les enfants et les chefs de famille monoparentale au sein du système d'aide sociale. Nous proposons également que pour commencer tous les bénéficiaires d'aide sociale touchent les mêmes prestations prolongées pour services de santé et éventuellement tous les Ontariens à faible revenu.

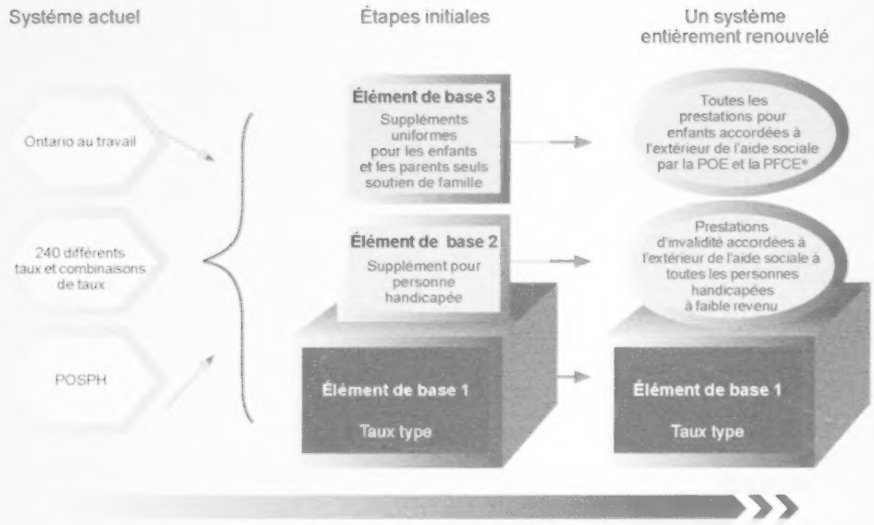
RECOMMANDATION »

26. Nous recommandons de remplacer la structure de taux complexe par des éléments simples :

   - » un taux ordinaire (un montant fixe couvrant les besoins essentiels et les frais liés au logement) pour tous les adultes, majoré ultérieurement pour tenir compte des fluctuations du coût de la vie selon la région, comme taux de base du soutien du revenu de l'aide sociale;
   - » un supplément pour personne handicapée qui viendrait s'ajouter au taux ordinaire dans le cas des personnes handicapées;
   - » un supplément uniforme pour enfants consistant en un montant fixe par enfant, qui s'ajouterait au taux ordinaire et serait versé aux familles avec enfants, de même qu'un supplément uniforme pour parent seul soutien de famille versé aux mères et aux pères seul soutien de famille.

Le diagramme qui suit montre le processus de changement qui nous mènera du système actuel vers les étapes initiales d'un système d'aide sociale entièrement transformé.

Tableau 3 : Vers un système d'aide sociale entièrement transformé



Le taux type

Un taux type, établi au moyen des processus que nous recommandons dans le présent chapitre, est une étape nécessaire de la transformation du système d'aide sociale. Le taux type intégrerait l'hébergement et les autres besoins essentiels, ce qui éliminerait la nécessité d'avoir des allocations de logement distinctes. Voici les nombreuses façons dont un taux type permettrait d'améliorer l'administration des prestations :

- Il remplacerait la formule actuelle des taux distincts pour les besoins essentiels et les allocations de logement (qui sont différents dans le cadre d'Ontario au travail et du POSPH);
- Les clients n'auraient plus à remettre un rapport mensuel détaillé sur leurs conditions relatives à l'hébergement et les coûts. De même, les pensionnaires ne seront plus tenus de fournir des renseignements sur la façon dont leurs repas sont préparés à leur lieu d'hébergement;
- Il allégerait considérablement le fardeau des chargés de dossiers relativement à la vérification des conditions relatives à l'hébergement et des coûts;
- Il permettrait d'éviter les paiements excédentaires et les arriérés exigibles en raison d'une déclaration erronée ou tardive d'un changement aux frais de logement.

Pour les bénéficiaires, un taux type serait plus transparent et facile à comprendre. Pour les chargés de dossiers, l'administration serait moins chronophage et plus efficace, ce qui leur donnerait plus de temps et d'énergie pour aider les bénéficiaires à entreprendre les démarches individuelles qui les mèneront vers le marché du travail. Qui plus est, l'établissement d'un taux type faciliterait l'intégration de la mise en œuvre d'Ontario au travail et du POSPH.

L'adoption d'un taux type nécessitera de mener une série de processus. Il faudra élaborer une méthode pour établir le taux, y compris les points de référence qui fourniront les renseignements requis sur le caractère suffisant, un salaire de

référence raisonnable et un taux de retrait de l'aide sociale à mesure que les bénéficiaires se trouveront des emplois. Nous proposons des moyens d'établir un taux type se rapprochant de l'objectif de suffisance. La province devra prendre des décisions stratégiques concernant les compromis à faire entre composantes afin de déterminer les changements à apporter dans le futur au taux type.

Élaborer une méthode d'établissement du taux type

Aux termes du cadre de référence de l'examen, il nous a été demandé de prodiguer des conseils sur les méthodes d'établissement de la structure de prestations et des taux. À l'heure actuelle, il n'existe pas de méthode pour orienter l'établissement des taux. Dans le passé, les taux pour Ontario au travail et le POSPH avaient été établis de façon arbitraire. Au fil des ans, les gouvernements ont eu la volonté politique d'augmenter les taux et en ont fait une priorité budgétaire. Étant donné que les hausses de taux reposaient en général sur un pourcentage (plutôt que sur un montant fixe), l'écart des taux d'Ontario au travail et du POSPH s'est creusé au cours des années.

Qui plus est, les objectifs de la structure de taux n'ont pas été clairement définis. Quel niveau de soutien du revenu est adéquat pour des particuliers et des familles qui ne disposent pas d'autres ressources importantes? Comment peut-on comparer les revenus des personnes recevant de l'aide sociale à ceux des travailleurs à faible revenu? Qu'est-ce qui est juste?

D'après les travaux que nous avons réalisés pendant l'examen, nous sommes arrivés à la conclusion que les taux devaient atteindre idéalement les trois objectifs suivants :

- **Caractère suffisant :** de sorte que les particuliers et les familles, peu importe la région de la province où ils habitent, puissent avoir une alimentation saine et se procurer un logement sûr et d'autres objets de première nécessité;
- **Équité :** afin qu'une personne qui travaille ne se trouve pas défavorisée par rapport à une personne qui reçoit de l'aide sociale[38];
- **Incitatif financier à travailler :** de sorte qu'une personne puisse voir une amélioration de son niveau de vie lorsqu'elle accepte un emploi ou travaille un plus grand nombre d'heures.

Dans le contexte actuel, de nombreux facteurs font en sorte qu'il est très difficile d'atteindre tous les objectifs en même temps. En voici quelques exemples :

- L'ampleur du travail précaire dans le marché du travail a contribué à une diminution et à une instabilité des revenus. Parallèlement, notre système de prestations et de transferts fiscaux ne redistribue pas les recettes à la tranche de revenu la plus basse aussi efficacement que par le passé.
- Les prestations importantes liées à la santé, comme les prestations pour médicaments sur ordonnance et les prestations pour soins dentaires, ne sont souvent pas disponibles dans le cadre d'un emploi à faible revenu.
- Les prestations pour personnes handicapées ne sont pas accessibles aux travailleurs à revenu faible ou moyen ayant une déficience.

Ensemble, ces facteurs peuvent créer une situation où le travail n'est pas nécessairement « payant ». Il est alors difficile d'assurer l'équité et de créer un incitatif financier à travailler en même temps. Nous décrivons ces compromis de façon détaillée plus loin dans le présent chapitre.

En dépit des difficultés, nous croyons sincèrement qu'une nouvelle méthode peut fournir les renseignements qui permettront d'établir un meilleur équilibre entre le caractère suffisant, l'équité et l'incitatif financier pour déterminer les taux. Pour en arriver à une telle méthodologie, nous devons réaliser des progrès sur le plan de l'établissement des points de référence. Plus loin dans le présent chapitre, nous décrivons les prochaines mesures à prendre afin de mieux concilier les objectifs, dont se pencher sur la disponibilité des prestations qui influent sur l'incitatif financier à travailler et améliorer les règles relatives au traitement du revenu.

[38] Lorsque les bénéficiaires touchent des gains, les prestations d'aide sociale sont réduites ou « retenues ». Le niveau de gains permis avant que les prestations soient réduites ou totalement éliminées varie considérablement en fonction des catégories de bénéficiaires. Ainsi, certains bénéficiaires, comme les personnes handicapées, sont admissibles à un certain niveau réduit de soutien financier de l'aide sociale si ils occupent à temps plein un emploi au salaire minimum. Par conséquent, certains bénéficiaires de l'aide sociale peuvent continuer de recevoir un soutien financier tout en occupant un emploi peu rémunéré alors qu'un collègue occupant le même emploi ne reçoit aucun soutien de l'aide sociale.

RECOMMANDATION »

27. Nous recommandons au gouvernement provincial d'adopter une méthode logique pour obtenir l'information voulue afin d'établir les taux de l'aide sociale d'une manière qui permettrait à la province de concilier trois objectifs : arriver à des taux suffisants permettant aux bénéficiaires d'avoir une alimentation saine et de se procurer un logement sûr et d'autres objets de première nécessité; assurer l'équité entre les bénéficiaires de l'aide sociale et les travailleurs à faible revenu; créer des incitatifs financiers à travailler.

Établissement des points de référence

Avant d'élaborer une méthode logique qui fournira les renseignements requis pour établir les taux, nous avons besoin de points de référence pour déterminer ce que nous entendons par caractère suffisant, équité et incitatif financier à travailler.

Quel est le taux suffisant?

Nous avons examiné une série de points de référence possibles pour l'objectif du caractère suffisant. Nous savons que la Stratégie de réduction de la pauvreté de l'Ontario utilise la Mesure de faible revenu (MFR), dont le principal point de référence correspond à 50 % du revenu médian d'un ménage. Nous avons envisagé de nous servir de la MFR, mais avons déterminé qu'elle ne convenait pas dans ce contexte-ci. Aux fins de l'aide sociale, nous devons déterminer si les personnes pourront subvenir à leurs besoins à l'aide du revenu qu'elles recevront et qui sera établi au moyen du taux utilisé dans la méthode. Nous avons donc besoin d'une estimation raisonnable des coûts de la vie. La MFR est fondée sur les revenus et non pas sur les coûts de la vie.

Nous avons également envisagé d'utiliser la Mesure du panier de consommation (MPC) puisqu'il s'agit d'un point de référence facilement accessible qui repose sur une enquête sur les véritables coûts de la vie. Statistique Canada publie les seuils de la MPC pour 48 villes et régions du Canada, dont sept se trouvent en Ontario. Les variations régionales revêtent particulièrement de l'importance dans une province aussi grande que celle de l'Ontario.

Nous avons constaté que la MPC n'était pas une mesure parfaite dans le contexte de l'aide sociale. En tant que programme d'une durée temporaire, l'aide sociale ne vise pas à assumer toutes les dépenses qu'un particulier ou une famille pourrait engager à long terme. La MPC sert à assurer un niveau de vie permanent, plutôt que temporaire, et représente donc un niveau de vie plus élevé que celui que l'aide sociale peut fournir. C'est ce qu'a soutenu Harvey Stevens dans un document de travail qu'il a présenté au Social Planning Council of Winnipeg. Dans ce document, M. Stevens décrit une méthode permettant d'établir un budget de base qui convient dans le contexte de l'aide sociale[39].

Dans cette optique et en nous inspirant de la méthode de M. Stevens, nous avons élaboré, à titre d'exemple, une définition pratique d'un nouveau point de référence qui servira d'indicateur plus pertinent pour le caractère suffisant dans le contexte de l'aide sociale. Nous l'avons nommé « Mesure de base du caractère suffisant » (MBCS).

La MBCS est fondée sur le coût des aliments, des vêtements et chaussures, d'une liste de produits personnels et domestiques de base, du transport et du logement. Elle reprend de nombreux articles de dépenses de la MPC, mais pas tous. (Se reporter au tableau comparant la MPC et la MBCS ci-dessous.) En général, la MPC témoigne d'un niveau et d'une gamme d'articles de dépenses plus fondamentaux que le fait la MBCS, mais il existe deux principales différences entre les deux.

La première grande différence se rapporte à la composante « autres dépenses ». Pour la MBCS, nous avons utilisé une liste de dépenses plus élémentaire que celle prévue pour la MPC, mais nous y avons ajouté des accessoires pour la maison, des articles de soins personnels et l'achat d'un téléphone.

[39] Harvey Stevens, Improving the adequacy of social assistance budgets: a methodology for pricing budgets and a rationale for making current rates more adequate (Winnipeg : Social Planning Council of Winnipeg, 2011).

Accès aux moyens de transport

Nous avons reçu beaucoup de commentaires au sujet des difficultés relatives à l'accès aux moyens de transport. Dans les zones urbaines, la principale préoccupation a trait à l'abordabilité des transports en commun tandis que dans les plus petites villes et collectivités rurales, on se soucie plutôt de l'absence d'une forme quelconque de transports en commun. Il s'agit d'un problème que vivent particulièrement les personnes handicapées.

L'accès aux moyens de transport constitue une préoccupation bien réelle qui ne se limite pas au système d'aide sociale. Nous avons entendu parler de programmes novateurs coordonnés par les municipalités, les organismes sans but lucratif et certains employeurs. Par exemple, un employeur important a fourni des services d'autobus dans la collectivité pour permettre aux travailleurs de faire la navette.

Nous encourageons la province à travailler avec les municipalités et les organismes locaux pour établir le profil des initiatives existantes, relever les pratiques exemplaires et trouver des moyens d'accroître la portée de mesures de soutien novatrices.

La deuxième différence se rapporte à la catégorie de l'hébergement. La MPC repose à la fois sur les coûts de logement pour les propriétaires-occupants sans hypothèque et les coûts médians des loyers. Étant donné que la majorité des personnes qui vivent dans la pauvreté ne sont pas propriétaires de leur maison, nous ne pensons pas que les coûts pour les propriétaires-occupants sans hypothèque sont utiles afin de créer un point de référence pour les taux d'aide sociale. Le recours aux coûts médians des loyers (ou au 50e centile) pour la MPC, qui vise à soutenir les Ontariens à faible revenu, entraînerait également un niveau de vie trop élevé pour l'aide sociale. Nous avons utilisé un niveau moins élevé pour les frais d'hébergement, c'est-à-dire le 25e centile des coûts des loyers, au moment d'établir la MBCS. Cette méthode est semblable à celle de M. Stevens[40].

Par souci de simplification, nous avons utilisé une seule MBCS pour l'ensemble de l'Ontario plutôt que de calculer un montant différent pour la MBCS de chaque région. À cette fin, nous nous sommes servis d'une moyenne pondérée en fonction de la population du prix d'un panier d'articles de dépenses dans chaque région de l'Ontario pour laquelle une MPC est calculée, à l'instar de la méthode utilisée par M. Stevens. La seule exception a trait aux frais de transport. À cause de limites relatives aux données, nous avons employé les coûts de la MPC pour la région de Toronto[41] plutôt qu'une moyenne pondérée de toutes les régions de la MPC de l'Ontario.

[40] Ibid.

[41] La « région de Toronto » est la région métropolitaine de recensement de Statistique Canada pour Toronto.

Tableau 4 :

Modèle de Mesure de base du caractère suffisant (MBCS) compare à la Mesure du panier de consommation (MPC)

Élément	MPC	MBCS
Aliments	Fondée sur le coût d'un Panier de provisions nutritif – Canada pour une famille de référence composée de quatre personnes dans différentes régions.	Même que pour la MPC, mais une moyenne a été faite pour l'Ontario.
Vêtements et chaussures	Prix des articles faisant l'objet d'enquêtes par Statistique Canada, selon la moyenne des trois prix les moins élevés observés dans les différentes régions combinée à un horaire de remplacement de chaque article pour une famille de référence composée de quatre personnes.	Même que pour la MPC, mais une moyenne a été faite pour l'Ontario.
Transport	Fondée sur les coûts associés au transport public ou privé dans chaque région. Pour les régions où un réseau de transport en commun existe, la composante repose sur le coût d'un laissez-passer pour les transports en commun mensuel pour deux adultes et sur 12 courses en taxi par famille par année. Pour les régions non desservies par le transport en commun, la MPC comprend les coûts associés à l'utilisation et à l'achat d'un véhicule automobile ayant cinq ans toutes les cinq années.	Fondée sur le montant de la MPC pour les frais de transport dans la région de Toronto.
Logement	Fondée sur deux composantes : (1) coûts médians des logis de 2 et 3 chambres à coucher et des coûts des services publics dans chaque région et (2) coûts d'entretien d'une maison par les propriétaires-occupants sans hypothèque dans chaque région.	Fondée sur le 25e centile des coûts des logis de deux et trois chambres à coucher et des coûts des services publics dans chaque région, mais une moyenne a été faite pour l'Ontario.
Autres dépenses	Fondée sur une liste de 47 produits et services • Services téléphoniques et Internet • Accessoires pour la maison • Meubles, articles d'ameublement et appareils électroménagers • Soins personnels • Matériel de divertissement au foyer, sports et loisirs • Livres et fournitures • Autres articles La MPC n'établit pas un prix pour chaque article comme dans d'autres domaines. L'établissement des coûts repose sur les habitudes de dépenses pour les articles relevés dans l'Enquête sur les dépenses des ménages de Statistique Canada par rapport aux dépenses des ménages sur la nourriture, les vêtements et les chaussures pour une famille de référence composée de quatre personnes dans le deuxième décile de revenu.	Fondée sur l'enquête de Statistique Canada sur les montants dépensés par le ménage pour : • les services téléphoniques (Internet non inclus); • les accessoires pour la maison; • les articles de soins personnels.

Afin de créer une MBCS pour 2011, nous avons utilisé les données de 2007 publiées par Statistique Canada pour chaque composante et les avons rajustées à l'aide des prix de 2011. Les composantes relatives aux aliments, aux vêtements et aux chaussures de la MPC ont été augmentées en fonction des changements précis apportés à l'indice des prix à la consommation (IPC) pour ces composantes. Les autres composantes de la MBCS ont été rajustées en se servant de la valeur globale de l'IPC national.

Le tableau suivant présente la MBCS pour des ménages composés d'une à quatre personnes selon la méthode susmentionnée.

Tableau 5:

Mesure de base du caractère suffisant selon la taille du ménage

Taille du ménage	Seuil du revenu de 2011
1	13 710 $
2	19 389 $
3	23 747 $
4	27 420 $

Il importe de répéter que tout au long du présent rapport, y compris dans les tableaux ci-dessus, nous avons utilisé notre MBCS à titre d'exemple seulement. La province devra élaborer une MBCS rigoureuse en tant que point de référence pour le caractère suffisant, y compris les variations régionales.

Qu'est-ce qu'un salaire de référence raisonnable?

Le deuxième point de référence, qui aidera à déterminer l'équité, est le « salaire de référence ». Il s'agit d'un comparateur des données sur le marché du travail qui montre le revenu que les personnes quittant le système d'aide sociale peuvent raisonnablement s'attendre à gagner. En d'autres termes, le salaire de référence représente le montant cible de rémunération à partir duquel les prestations d'aide sociale sont entièrement éliminées. Le point de référence vise à garantir l'équité entre les gens qui reçoivent de l'aide sociale et les personnes à faible revenu qui travaillent. Nous avons constaté, comme ce fut le cas pour la mesure du caractère suffisant, qu'il n'existe pas de point de référence « parfait ».

Nous avons envisagé d'utiliser soit les salaires réels des personnes quittant le système d'aide sociale ou soit un pourcentage des gains d'emploi réels moyens de tous les adultes en Ontario. Les deux méthodes soulèvent des difficultés. L'utilisation des salaires réels des personnes quittant le système d'aide sociale pourrait donner lieu à une surévaluation. Cette donnée ne tiendrait pas compte du revenu des personnes qui travaillent, mais qui continuent à recevoir certaines prestations d'aide sociale. Nous avons décidé que le recours à un pourcentage des gains d'emploi réels moyens serait trop arbitraire. De plus, il n'existe pas de données empiriques qui soutiennent le choix de cette donnée comme point de référence.

Nous avons en outre examiné les gains tirés d'un emploi à plein temps au salaire minimum comme un salaire de référence possible. Cela représente le montant le moins élevé qu'un adulte pourrait gagner en travaillant à plein temps et ce salaire est généralement bien compris. Il comprend toutefois trop de restrictions en tant que salaire de référence. Par exemple, les étudiants qui travaillent à temps partiel représentent un pourcentage important des personnes qui gagnent le salaire minimum.

Malgré ces restrictions, nous avons été en mesure de trouver une meilleure solution de rechange. Comme l'indique le tableau ci-après, le salaire minimum actuel de 10,25 $ pour un travail à plein temps, de 37,5 heures par semaine, pour une année complète donne un salaire de référence annuel, après impôts, pour une personne seule de 18 414 $ en 2011.

Tableau 6 :

Gains d'emploi nets et revenu total du salaire minimum, emploi à plein temps pour une personne seule

Rémunération brute*	19 988
Retenues d'a.-e., du RPC et d'impôt	(1 574)
Gains d'emploi nets	**18 414**
Crédits d'impôt remboursables **	1 076
Revenu total	19 490

* Fondée sur un taux horaire de 10,25 $ et un emploi de 37,5 heures par semaine.

** Il s'agit des crédits d'impôt remboursables pour la taxe sur les produits et services (TPS) et la Prestation Trillium de l'Ontario pour une personne seule. Le montant est établi selon des coûts de loyer de 600 $ par mois.

Quel est le taux de retrait de l'aide sociale adéquat?

Le point de référence pour aider à déterminer l'incitatif financier à travailler correspond au taux à partir duquel les prestations sont retirées parce que les personnes recevant de l'aide sociale gagnent un revenu d'emploi (aussi appelé le taux de « récupération »). Un taux de retrait de 75 % signifie que l'aide sociale est réduite de 75 cents pour chaque dollar gagné dans le cadre d'un emploi. Donc, un taux de retrait de 25 % donne lieu à une réduction de 25 cents pour chaque dollar gagné.

Nous n'avons pas trouvé de données empiriques qui fixent avec précision un taux de retrait qui nous permettrait d'être sûrs que l'incitatif financier soit porté à son maximum. En règle générale, plus le taux de retrait est élevé, moins les incitatifs financiers à gagner plus d'argent sont élevés. À l'heure actuelle, le taux de retrait des prestations d'aide sociale est de 50 % en Ontario.

En l'absence de lignes directrices plus précises, nous estimons que le taux moyen de retrait de 50 % constitue un point de référence adéquat dans le contexte de l'aide sociale. Nous expliquerons plus loin dans le présent rapport l'importance d'utiliser un taux moyen lorsque nous traiterons du rôle d'une exemption de gains (c'est-à-dire le niveau de gains permis avant que les prestations soient retirées).

Comment peut-on concilier les compromis?

Pour relever le défi d'élaborer une méthode qui concilie les trois objectifs (caractère suffisant, équité, incitatifs financiers à travailler), nous avons utilisé les points de référence suivants décrits dans les pages précédentes:

- Une MBCS à 13 710 $ pour une personne seule;
- Un salaire minimum, comme salaire de référence, pour un revenu net annuel (avant les crédits d'impôt) de 18 414 $ pour une personne seule;
- Un taux moyen de retrait des prestations d'aide sociale de 50 %.

Les exemples suivants montrent à quel point les compromis sont difficiles à faire pour établir le taux type lorsque l'on utilise ces points de référence.

Exemple 1 :

Dans cet exemple, nous établissons le taux type de façon à ce qu'il atteigne, après avoir ajouté les crédits dépôt admissibles pour une personne seule, le critère de suffisance de la MBCS. La somme du taux type de 12 634 $ et des crédits d'impôt[42] existants, s'élevant au total à 1 076 $ par année, correspondrait, pour une personne seule, à un revenu annuel total de 13 710 $ ou l'équivalent de la MBCS.

Si nous concevions la méthode afin que le taux type s'élimine progressivement lorsque le revenu atteint le salaire minimum pour réduire au minimum les inégalités, le taux de retrait s'élèverait à 69 %. (Pour chaque dollar gagné d'un emploi, une personne recevant de l'aide sociale conserverait 31 cents.) Il s'agit d'un taux de retrait considérablement plus élevé que le taux moyen de 50 % que nous proposons.

Tableau 7 :

Concilier les compromis, exemple 1

Taux type	Point de suppression progressive à compter du salaire de référence: Gains d'emploi nets[43] du salaire minimum, emploi à plein temps	Taux de retrait du taux types
12 634 $	18 414 $	69 %

Dans ce scénario, nous sommes capables de respecter le critère du caractère suffisant de la MBCS. Nous avons également réussi à garantir la suppression progressive de toutes les prestations d'une façon qui réduit au minimum les inégalités au moyen d'un taux de retrait de 69 %. Cependant, nous avons atteint ces deux objectifs au détriment des incitatifs financiers à travailler.

Exemple 2 :

Dans cet exemple, afin de réduire au minimum les inégalités, le taux type est établi à un niveau qui garantit le retrait complet des prestations lorsque le salaire de référence est atteint. Pour fournir un incitatif financier à travailler adéquat, le taux de retrait est établi à 50 %. Cela donnerait un taux type de 9 207 $ par année pour une personne seule.

Tableau 8 :

Concilier les compromis, exemple 2

Taux type	Point de suppression progressive à compter du salaire de référence: Gains d'emploi nets du salaire minimum, emploi à plein temps	Taux de retrait du taux type
9 207 $	18 414 $	50 %

Dans ce scénario, nous réussissons à réduire au minimum les inégalités et à fournir un incitatif financier à travailler adéquat grâce à un taux de retrait de 50 %. Toutefois, avec un taux type de 9 207 $ et les crédits d'impôt existants de 1 076 $, le revenu total de 10 283 $ est inférieur d'un peu moins de 3 500 $ par année au critère du caractère suffisant de la MBCS.

Exemple 3 :

Dans ce cas-ci, le taux type (auquel s'ajoutent les crédits d'impôt) est établi de façon à respecter le critère du caractère suffisant de la MBCS pour une personne seule, comme ce fut le cas dans le premier exemple. Cette fois-ci, cependant, le taux de retrait est fixé à 50 % pour garantir un incitatif financier à travailler adéquat. Le taux type n'est donc pas supprimé complètement avant que le revenu d'emploi atteigne 25 268 $, ce qui est considérablement supérieur au revenu d'un emploi à plein temps au salaire minimum.

---

[42] Ce montant comprend les crédits d'impôt remboursables liés à la TPS et à la Prestation Trillium de l'Ontario pour une personne seule dont les coûts de loyer mensuels s'élèvent à 600 $.

[43] Les « gains d'emploi nets » correspondent au montant qu'une personne seule recevrait d'un emploi à plein temps au salaire minimum après les retenues pour l'assurance-emploi, le Régime de pensions du Canada et l'impôt. Ils ne comprennent pas les revenus supplémentaires provenant des crédits d'impôt.

Tableau 9 :

Concilier les compromis, exemple 3

Taux type	Point de suppression progressive à compter du salaire de référence: Gains d'emploi nets du salaire minimum, emploi à plein temps	Taux de retrait du taux type
12 634 $	25 268 $	50 %

Ce scénario prévoit un niveau de prestations plus convenable et un taux de retrait qui garantit un incitatif financier à travailler adéquat. Le point de suppression progressive correspond au revenu net après impôt d'une personne seule qui gagne environ 15,50 $ l'heure dans le cadre d'un emploi à plein temps au salaire minimum. Toutefois, il crée des inégalités par rapport aux personnes qui occupent un emploi au salaire minimum. Dans ce scénario, une personne seule qui quitte le système d'aide sociale dont la rémunération nette était inférieure à 25 268 $ par année continuerait de recevoir certaines prestations de l'aide sociale. Le revenu de celle-ci serait donc plus élevé que celui d'une personne travaillant au salaire de référence et qui ne reçoit pas de l'aide sociale.

Donner le coup d'envoi à l'élaboration d'une méthode d'établissement des taux

Les chiffres des scénarios précédents sont utilisés à titre indicatif, mais comme les exemples le montrent, il faut faire des compromis très difficiles lorsque l'on tente de concilier le caractère suffisant, l'équité et l'incitatif financier à travailler. Néanmoins, une méthode d'établissement des taux doit reposer sur des points de référence transparents qui tiennent compte des choix faits pour trouver un juste équilibre entre les objectifs.

Dans cette optique, nous recommandons un certain nombre de mesures qui devraient être prises pour mieux définir les points de référence :

RECOMMANDATIONS >>

28. Nous recommandons au gouvernement provincial d'élaborer une mesure de base du caractère suffisant fondée sur le coût des aliments, des vêtements et chaussures, d'une liste de produits personnels et domestiques de base, du transport et du logement, en tenant compte des différences de coûts entre les régions de la province, y compris la région au nord du 50e parallèle; et d'utiliser cette mesure de base comme point de référence pour déterminer si les taux d'aide sociale sont adéquats.

29. Nous recommandons que, dans le cadre du prochain examen du salaire minimum, le gouvernement provincial établisse un lien entre les changements du salaire minimum et la performance économique de la province, les résultats sur le marché du travail et la répartition des revenus pour faire en sorte que le salaire minimum puisse constituer un salaire de référence adéquat dans la méthode d'établissement des taux de l'aide sociale. Le salaire minimum actuel devrait être utilisé comme salaire de référence en attendant le résultat de cet examen.

30. Nous recommandons au gouvernement provincial de mener d'autres travaux de recherche sur l'incidence des taux de retrait sur les incitatifs à travailler afin de constituer une base plus solide sur laquelle fonder un point de référence pour le taux de retrait des prestations d'aide sociale.

31. Nous recommandons que le gouvernement provincial mette sur pied un groupe consultatif qui aurait pour mandat de contribuer aux travaux relatifs aux points de référence et de présenter des recommandations au ministre au sujet des taux et des processus de modification des taux. Ce groupe pourrait être lié à la personne ou au groupe chargé de l'examen du salaire minimum.

Établir le taux type initial

Dans la discussion qui suit (et plus loin dans le chapitre lorsqu'il est question des valeurs initiales du supplément pour personne handicapée et des suppléments uniforme pour enfants et chefs de famille monoparentale), nous décrivons la méthode d'établissement des éléments de base de la nouvelle structure de taux de l'aide sociale. Les chiffres utilisés servent à illustrer la méthode et sont fondés sur les taux en vigueur en 2011. Au moment de la mise en œuvre, les chiffres seront différents.

En tenant compte de la nécessité de concilier le caractère suffisant, l'équité et l'incitatif financier à travailler, nous sommes d'avis que la province devrait s'efforcer de fournir aux personnes recevant de l'aide sociale un niveau de revenu au moins équivalant à la MBCS. Ce revenu devrait correspondre à la somme du taux type, des crédits d'impôt existants fournis à l'extérieur du système d'aide sociale et d'un niveau de revenu d'emploi sous lequel les prestations d'aide sociale ne sont pas réduites (une exemption de gains ou un seuil de « récupération nulle »).

En vue d'atteindre cet objectif, le taux type devrait d'abord être augmenté de 100 $ par mois (1 200 $ par année) pour un adulte seul recevant du soutien d'Ontario au travail. Cette augmentation s'impose à ce stade-ci pour rectifier les inégalités indéniables des taux pour les personnes seules recevant de l'aide sociale. Parmi tous les bénéficiaires d'aide sociale, les bénéficiaires d'Ontario au travail sans enfants sont ceux dont l'ampleur de la pauvreté est la plus importante puisque leur revenu annuel de l'aide sociale et des crédits d'impôt remboursables représentent actuellement 60 % de notre MBCS substitutive[44]. En octobre 2011, environ 25 conseils municipaux avaient adopté des résolutions demandant au gouvernement de l'Ontario de créer et de financer entièrement un supplément mensuel de 100 $ pour alimentation saine à l'intention de tous les adultes recevant de l'aide sociale, en guise de première étape pour répondre aux besoins essentiels[45]. Nous appuyons une telle orientation, à commencer par une augmentation des taux d'aide sociale pour les adultes célibataires.

À titre d'exemple, en utilisant le taux maximal d'Ontario au travail de 2011 pour une personne seule (locataire) de 7 104 $ et en y ajoutant 1 200 $ par année (100 $ par mois), le taux type s'élèverait à 8 304 $ par année (arrondis à 8 300 $ dans nos calculs).

Nous proposons que toutes les personnes recevant de l'aide sociale soient autorisées à gagner 200 $ par mois (ou 2 400 $ par année) de plus sans que cela n'ait de répercussions sur leurs prestations d'aide sociale. Cette exemption de gains aiderait, d'une part, à améliorer le caractère suffisant, mais permettrait également, d'autre part, aux personnes recevant de l'aide sociale de réaliser des percées dans le marché du travail tout en conservant le plein montant de leurs prestations. Les prestations seraient retirées pour les gains dépassant ce montant, mais d'une façon qui garantit que, dans l'ensemble, et en tenant compte de l'exemption de gains, le taux de retrait serait maintenu à 50 % en moyenne[46].

Avec ce taux type et les crédits d'impôt, un adulte seul recevant de l'aide sociale atteindrait 68 % de la MBCS substitutive. En y ajoutant l'exemption de gains, une personne seule recevant de l'aide sociale pourrait gagner un revenu total d'environ 11 776 $, ce qui correspond à 86 % de la MBCS substitutive.

Dans les années à venir, il faudra rajuster le taux type ainsi que le salaire minimum et les crédits d'impôt afin d'aider tous les bénéficiaires à se rapprocher du niveau de la MBCS.

RECOMMANDATIONS »

32. Nous recommandons qu'au départ, le taux ordinaire s'établisse à 100 $ par mois de plus que le taux prévu pour un adulte seul et locataire touchant des prestations du programme Ontario au travail. Ce montant devrait être rajusté par la suite, parallèlement aux changements apportés au salaire minimum et aux crédits d'impôt, pour rapprocher le revenu de la mesure de base du caractère suffisant.

---

[44] Une personne seule (locataire) recevant de l'aide sociale, sans revenu d'emploi, recevrait 7 104 $ par année en aide sociale et environ 1 076 $ en crédits d'impôt remboursables, donc un revenu total de 8 180 $. Ce revenu total représente 60 % de notre MBCS substitutive pour une personne seule. Toutes les données reposent sur les taux de 2011.

[45] Put Food in the Budget : putfoodinthebudget.ca/events1/municipal-resolutions.

[46] Pour parvenir à un taux moyen de retrait de 50 %, les gains d'emploi, après déduction de l'exemption de gains de 200 $ par mois, passeraient à un taux de 57 %.

33. Nous recommandons d'autoriser tous les bénéficiaires de l'aide sociale à tirer 200 $ de plus par mois d'un emploi sans que cela n'ait d'effet sur leurs prestations.

Deux adultes ou plus vivant ensemble : le taux type modifié

Nous nous sommes également penchés sur la façon dont le taux type devrait s'appliquer lorsque deux adultes ou plus demeurent ensemble, soit en tant que couple ou colocataires ou soit dans les situations où des adultes vivent avec leurs parents.

Nous avons décidé de ne pas faire de distinction entre vivre avec un conjoint et vivre avec un autre adulte. Le fait de partager un logement est moins coûteux que de vivre seul et des économies seront réalisées, peu importe la nature de la relation entre les personnes. Même si les couples peuvent faire encore plus d'économies, nous croyons que calculer ces économies compliquerait le système de façon déraisonnable et la simplicité est l'un de nos principaux objectifs. Nous n'avons pas non plus fait de distinction quant au nombre de personnes au sein du ménage recevant de l'aide sociale. Il y aura des économies et des dépenses afférentes au logement partagé dans cette situation également.

Compte tenu des économies réalisées par chaque personne, il ne convient pas d'accorder à une personne bénéficiaire d'aide sociale le taux type maximal si elle vit avec un autre adulte. Nous avons conclu qu'un taux type modifié et moins élevé devrait être utilisé.

Nous voulions être certains que le taux type modifié serait juste. Nous avons cherché une méthode qui nous permettrait de calculer les économies découlant d'une cohabitation et qui nous aiderait à recommander une valeur pour le taux type modifié.

Tout d'abord, nous avons examiné les taux réduits pour les personnes vivant ensemble en Ontario et dans d'autres provinces du Canada. Dans le système actuel de l'Ontario, le taux pour les personnes vivant en couple varie en fonction du programme et du type d'hébergement (les pourcentages ci-après ont été arrondis):

Tableau 10 :

Ontario, taux pour les couples en tant que pourcentage du taux pour personne seule, en 2011

Ontario au travail (locataire) : 172 % du taux pour personne seule
POSPH (locataire) : 152 % du taux pour personne seule
Ontario au travail (couvert et gîte) : 153 % du taux pour personne seule
POSPH (couvert et gîte) : 151 % u taux pour personne seule

Toutes les provinces réduisent dans une certaine mesure les taux des couples pour tenter de tenir compte des économies réalisées lorsque des personnes partagent un logement. Pour autant que nous sachions, les autres provinces canadiennes n'utilisent pas une méthode claire pour déterminer cette réduction. Le tableau suivant fait état de certaines différences à l'échelle du pays :

Tableau 11 :

Provinces canadiennes, taux de l'aide sociale pour les couples en tant que pourcentage des taux pour personne seule non handicapée, en août 2011

T.-N.-L	Î.P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.
162 %	182 %	194 %	154 %	152 %	150 %	179 %	156 %	144 %

À l'instar des taux pour les couples, les taux pour les familles qui comptent un adulte à charge varient dans la structure actuelle de l'Ontario. Voici les différents taux pour les chefs de famille monoparentale vivant avec un enfant adulte dont ils ont la charge:

Tableau 12 :

Ontario, taux pour les chefs de famille monoparentale ayant un adulte à charge en tant que pourcentage du taux pour personne seule en 2011

Ontario au travail (locataire) : 191 % du taux pour personne seule
POSPH (locataire) : 159 % du taux pour personne seule
Ontario au travail (couvert et gîte) : 166 % du taux pour personne seule
POSPH (couvert et gîte) : 159 % du taux pour personne seule

Toutes les autres provinces réduisent les prestations versées aux adultes vivant avec leurs parents, mais les mécanismes qu'elles utilisent et les montants qu'elles accordent varient. Le système d'aide sociale du Québec est un exemple digne de mention puisqu'il ne comprend pas une composante distincte pour l'hébergement. Dans le cas du Québec, le montant remis aux adultes vivant avec leurs parents représente 83 % du taux pour adultes seuls. Comme il est indiqué ci-dessus, il s'agit d'un rapport supérieur à celui du Québec, qui est de 76 % (ou la moitié du taux du Québec pour les couples de 152 %) pour chaque personne faisant partie d'un couple.

Nous avons en outre examiné la façon dont la question des économies découlant d'une cohabitation est traitée dans les ouvrages de recherche sur la pauvreté. Bon nombre d'administrations se servent « d'échelles d'équivalences » pour établir des seuils de faible revenu ou de pauvreté qui tiennent compte des économies liées à une cohabitation pour des familles de différentes tailles.

Nous avons de nouveau envisagé d'utiliser la Mesure du panier de consommation (MPC), mentionnée précédemment dans le présent chapitre, c'est-à-dire une mesure du faible revenu [47] fondée sur le coût d'un panier modeste de biens et services. Statistique Canada se sert d'une échelle d'équivalences mise au point par l'OCDE pour rajuster le seuil de la MPC en fonction de la taille du ménage. Selon cette formule, le seuil de la MPC pour une famille de deux personnes correspond à 1,4 fois celui pour une personne seule. Aucune distinction n'est faite selon que les personnes au sein du ménage sont des conjoints, des enfants, des adultes à charge ou d'autres membres de la parenté.

Récemment, Statistique Canada s'est servi de la même échelle d'équivalences pour mettre à jour la Mesure de faible revenu (MFR)[48]. Parallèlement à ce changement, Statistique Canada a également remplacé les familles réelles par les « familles économiques », qui peuvent comprendre des colocataires adultes sans lien de parenté, comme mesure de base de la MFR. L'Ontario a également adopté ces changements pour mesurer son objectif en matière de réduction de la pauvreté.

Il existe d'autres échelles d'équivalences utilisées à cette fin. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a en élaboré plusieurs et souligne qu'il n'y a pas qu'une seule « bonne » échelle[49]. Le Caledon Institute précise qu'il n'existe pas [traduction] « de consensus à l'échelle internationale » quant à l'échelle d'équivalences à utiliser[50]. Les lecteurs peuvent prendre connaissance des résultats d'un examen très poussé des diverses échelles d'équivalences dans le rapport publié par des chercheurs américains chargés d'évaluer la mesure de la pauvreté nationale[51].

Dans le cadre des travaux d'établissement d'une nouvelle MBCS en tant que point de référence des taux d'aide sociale, la province devrait décider quelle est l'échelle d'équivalences adéquate à adopter dans le contexte de l'aide sociale afin de déterminer le niveau du taux type modifié.

Jusqu'à ce que ces travaux soient terminés, le taux type modifié pour un adulte recevant de l'aide sociale qui cohabite avec au moins un autre adulte devrait correspondre au rapport actuel personne seule-couple de 1,72 d'Ontario au travail (locataire). Ainsi, chaque adulte qui partage un logement recevrait un taux type modifié de 86 % du taux type versé aux adultes qui vivent seuls.

RECOMMANDATION »

34. Nous recommandons qu'afin de tenir compte des économies réalisées grâce au partage d'un logement et des dépenses connexes, un bénéficiaire d'aide sociale qui habite avec un ou plusieurs autres adultes touche un taux adapté, qui représenterait 86 % du taux ordinaire et ce, indépendamment de la nature de la relation entre ces personnes.

Qui plus est, nous nous sommes penchés sur deux autres questions liées aux bénéficiaires de l'aide sociale qui vivent avec d'autres adultes : les conjoints de bénéficiaires du POSPH et les règles touchant les adultes qui vivent avec leurs parents

[47] Les particuliers ou les familles sont considérés comme à « faible revenu » si leur revenu disponible se retrouve sous le coût total des biens et services établi dans la MPC pour leur collectivité.

[48] Brian Murphy, Xuelin Zhang et Claude Dionne. « Révision de la mesure de faible revenu (MFR) de Statistique Canada ». (Statistique Canada, 2010) : http://www.statcan.gc.ca/pub/75f0002m/75f0002m2010004-fra.htm.

[49] OCDE, Projet sur la répartition des revenues et la pauvreté, *What are Equivalence Scales?* (OCDE, n.d.), www.oecd.org/social/familiesandchildren/35411111.pdf.

[50] Michael Mendelson, « Measuring Child Benefits: Measuring Child Poverty », Caledon Institute of Social Policy, Ottawa, février 2005.

[51] Constance F. Citro et Robert T. Michael, éds.« Panel on Poverty and Family Assistance: Concepts, Information Needs, and Measurement Methods », National Research Council, *Measuring Poverty: A New Approach*, Washington, D.C., National Academy Press, 1995.

Conjoints de bénéficiaires du POSPH

Dans le système actuel, les personnes non handicapées dont le conjoint ou la conjointe reçoit du soutien du POSPH reçoivent un montant plus élevé que les personnes non handicapées dont le conjoint ou la conjointe obtient du soutien d'Ontario au travail. Nous n'avons pas été en mesure de trouver un motif impérieux justifiant des niveaux de soutien différents.

Selon nous, dans une situation comme dans l'autre, les personnes partageant une résidence réaliseront des économies. De plus, nous ne connaissons aucune autre situation dans laquelle le conjoint ou la conjointe d'une personne handicapée devrait recevoir un montant supplémentaire. Dans le nouveau système, les conjoints admissibles de personnes handicapées recevraient le taux type modifié.

Règles d'admissibilité pour les adultes qui habitent avec leurs parents

Le système actuel impose un dédale de règles aux adultes qui vivent avec leurs parents. En plus, les règles d'Ontario au travail sont différentes de celles du POSPH.

Au cœur de ces règles se trouve la question de savoir si les adultes vivant avec leurs parents dépendent financièrement d'eux et s'ils doivent être considérés comme faisant partie du groupe de prestataires de la famille. Si les adultes qui habitent avec leurs parents peuvent prouver leur autonomie financière, ils pourraient être admissibles de leur plein droit à l'aide sociale et ne feraient pas partie du même groupe de prestataires que leurs parents. Les chargés de dossiers font passer un test détaillé pour déterminer la situation financière de l'adulte (ils lui demanderont par exemple s'il a déjà été un époux ou un conjoint de fait, s'il a habité à un endroit autre que le domicile de ses parents depuis son 18e anniversaire ou si cela fait plus de cinq ans qu'il a terminé ses études secondaires).

Les adultes handicapés qui vivent avec leurs parents et qui sont réputés admissibles au soutien du POSPH sont automatiquement considérés être autonomes sur le plan financier. Ils recevront une aide financière du POSPH de leur plein droit même si leurs parents reçoivent aussi de l'aide sociale.

Si des adultes non handicapés sont considérés comme étant financièrement autonomes aux termes de la règle relative aux « Personnes vivant avec le père ou la mère » du programme Ontario au travail, ils peuvent recevoir de l'aide en leur propre nom. Toutefois, ils reçoivent un taux de prestations inférieur à celui d'autres adultes vivant seuls qui comprend un montant au titre des besoins essentiels et une allocation spéciale de pension. L'allocation est considérablement inférieure aux montants accordés habituellement pour les frais de logement. Il existe certaines exceptions à cette règle. Par exemple, elle ne s'applique pas dans le cas où l'adulte est le propriétaire de la résidence ou si ses parents touchent une Pension sécurité de la vieillesse ou un Supplément de revenu garanti. Dans ces situations, la personne reçoit le même montant de prestations qu'un adulte vivant seul recevant du soutien d'Ontario au travail.

Lorsque des adultes vivant avec leurs parents ne répondent pas aux critères de l'autonomie financière, ils sont considérés comme des adultes à charge. Dans cette situation, si les parents reçoivent de l'aide sociale, leurs enfants adultes feront partie du groupe de prestataires de leurs parents. Les adultes à charge qui vivent avec des parents ne recevant pas de l'aide sociale ne sont pas admissibles à l'aide sociale.

Des représentants des Premières Nations nous ont fait part de leurs graves inquiétudes au sujet de la mise en application de la règle relative aux personnes vivant avec le père ou la mère dans leurs collectivités où les logements libres se font rares. Les adultes pourraient n'avoir guère d'autres choix que de vivre avec leurs parents mêmes s'ils sont autonomes sur le plan financier. Le taux moins élevé accordé aux adultes aux termes de la règle relative aux personnes vivant avec le père ou la mère désavantage considérablement les membres et les familles des Premières Nations.

Il ne fait aucun doute que les règles et les exceptions actuelles portent à confusion et qu'elles sont lourdes à administrer. Nous avons trouvé une façon beaucoup plus simple de déterminer l'admissibilité des adultes vivant avec leurs parents à l'aide sociale : en partant du principe qu'ils satisfont aux critères d'admissibilité relatifs au revenu et à l'avoir, les adultes vivant avec leurs parents qui reçoivent déjà de l'aide sociale pourraient être considérés comme faisant partie d'un groupe de prestataires distinct de celui de leurs parents et recevraient le taux type modifié parce qu'ils partagent un logement. Les biens et le revenu des parents et de leurs enfants adultes vivant avec eux n'auraient pas d'incidence sur leur admissibilité respective.

Cette façon de procéder simplifierait grandement le programme. Elle permettrait en outre de donner suite aux préoccupations susmentionnées exprimées par les personnes recevant de l'aide sociale vivant dans des collectivités des Premières Nations.

Les adultes admissibles au soutien du POSPH qui vivent avec des parents ne recevant pas de l'aide sociale continueraient d'être réputés financièrement autonomes et recevraient le taux type modifié parce qu'ils partagent un logement.

Les adultes non handicapés qui vivent avec leurs parents, qui ne reçoivent pas de l'aide sociale, devront continuer à satisfaire au critère relatif à l'autonomie financière. À l'heure actuelle, ils ne seraient pas admissibles à l'aide sociale sauf s'ils peuvent prouver qu'ils sont financièrement autonomes. Cette méthode est conforme à l'opinion générale selon laquelle les familles devraient continuer de subvenir à leurs besoins s'ils ont les moyens de le faire.

RECOMMANDATIONS »

35. Nous recommandons que, dans le but de simplifier les règles qui s'appliquent aux « personnes vivant avec le père ou la mère » dans le système actuel, les adultes handicapés aux termes du POSPH qui habitent avec leurs parents et les adultes non handicapés qui habitent avec leurs parents dans les cas où un des parents touche également de l'aide sociale, devraient automatiquement être réputés financièrement autonomes et traités comme des personnes faisant une demande indépendante. Si elles sont admissibles à l'aide sociale, ces personnes devraient toucher le taux ordinaire adapté.

36. Nous recommandons que les adultes non handicapés qui habitent avec leurs parents, dans les cas où les parents ne touchent pas d'aide sociale, continuent d'avoir à respecter des critères d'autonomie financière, en plus des autres critères d'admissibilité, pour être admissibles à une aide.

Augmenter le taux type : prestations et suppléments[52]

Éliminer les obstacles : nécessité de dissocier certaines prestations de l'aide sociale

Au cours des discussions portant sur l'établissement de points de repère, nous avons fait état des compromis qui devront inévitablement être faits, si l'on souhaite trouver un équilibre entre les trois objectifs de la structure de taux de l'aide sociale. Un facteur important qui rend l'atteinte d'un équilibre est l'existence de prestations à l'intérieur du cadre de l'aide sociale seulement. En conservant ces prestations à l'intérieur du cadre de l'aide sociale, il est plus difficile d'établir une structure de taux qui réduira efficacement les obstacles au travail.

C'est pour cette raison que nous croyons que la province devrait s'abstenir d'offrir de nouvelles prestations aux gens qui bénéficient déjà de l'aide sociale, si elle ne les rend pas disponibles à tous les Ontariens à faible revenu.

RECOMMANDATION »

37. Nous recommandons que, dans le but d'éviter la création de nouveaux obstacles, le gouvernement provincial n'instaure aucune nouvelle prestation dans le système d'aide sociale sans veiller à ce que toutes les personnes à faible revenu de la province qui ne touchent pas d'aide sociale aient accès à cette même prestation.

Afin d'opérer une transformation complète du système, il faudrait retirer les prestations pour personnes handicapées, les prestations pour enfants et les prestations pour services de santé complémentaires de l'aide sociale et les verser entièrement à l'extérieur du système. Accorder ces prestations

[52] Au cours de nos discussions sur les changements proposés, de même que dans nos recommandations, nous avons utilisé le terme « prestation » pour désigner une prestation spéciale qui serait offerte à tous les Ontariens à faible revenu en dehors du régime d'aide sociale dans un système complètement refondu (prestations d'invalidité, prestations pour enfants, prestations complémentaires pour soins de santé). Nous avons utilisé le terme « supplément » pour désigner les bases qui serviraient à augmenter le taux type dans le cadre du régime d'aide sociale dans le système simplifié initial (supplément pour personnes handicapées, supplément uniforme pour enfants et pour parents seul soutien de famille).

essentielles à toutes les personnes et à toutes les familles à faible revenu permettrait d'éliminer des obstacles structurels auxquels se heurtent les gens qui tentent de quitter l'aide sociale pour le marché du travail. Nous exposons dans les paragraphes suivants la façon dont ces prestations peuvent être offertes à l'extérieur du cadre de l'aide sociale.

Dans un premier temps, nous suggérerons que, jusqu'à ce que les prestations d'invalidité et les prestations pour enfants soient entièrement dissociées de l'aide sociale, un supplément pour personnes handicapées et un supplément uniforme pour enfants et pour parents seul soutien de famille soient versés en plus du taux type. Conjuguées au taux type, ces prestations serviront de base au système simplifié initial que nous proposons.

Prestations et suppléments pour personnes handicapées

Après la refonte complète du système, les prestations d'invalidité seront dissociées de l'aide sociale

Si nous voulons marquer des progrès réels vers la concrétisation de l'un des objectifs clés de notre refonte, afin de libérer le potentiel des personnes handicapées de manière à ce qu'elles obtiennent un emploi plus durable, nous devons en priorité combler les lacunes en matière de soutien destiné aux travailleurs ontariens handicapés.

Notre système de sécurité du revenu comporte une importante lacune dans le cas des travailleurs handicapés dont le revenu est faible ou moyen. Si des mécanismes tels le crédit d'impôt non remboursable pour personnes handicapées (CIPH) et le supplément pour personnes handicapées de la Prestation fiscale pour le revenu de travail (PFRT) sont disponibles, il s'agit habituellement de montants modestes ou encore de nombreuses personnes handicapées n'y ont pas accès. Il en résulte que les travailleurs ontariens handicapés touchant un revenu faible ou moyen ont peu d'aide pour couvrir les frais liés à leur handicap.

Le système d'aide sociale fait une différence entre le niveau de prestations disponible aux personnes handicapées et non handicapées. Cette différence existe afin de reconnaître, du moins implicitement, que le fait de vivre avec un handicap entraîne des coûts élevés et que les personnes handicapées, en tant que groupe, sont véritablement désavantagées sur le marché du travail, et que leurs revenus d'emploi sont inférieurs[53]. Cependant, l'absence d'une prestation d'invalidité à l'extérieur du système d'aide sociale représente un obstacle important au travail en raison de ses répercussions sur le « travail payant » pour les bénéficiaires handicapés de l'aide sociale. L'accès limité à une prestation d'invalidité pour les travailleurs pourrait également avoir pour effet d'augmenter le nombre de personnes handicapées qui doivent recourir au POSPH pour obtenir un soutien du revenu.

Nous croyons fermement qu'il faut remédier à cette situation. Nous avons formulé plusieurs recommandations visant à préparer la voie vers l'intégration à long terme des personnes handicapées au marché du travail. Comme la plupart d'entre nous, les personnes handicapées souhaitent ardemment travailler. Cependant, en raison de la contre-incitation financière que représente l'absence de prestations d'invalidité dissociées de l'aide sociale, pour aider à couvrir les coûts liés à une invalidité, de nombreuses personnes handicapées à faible revenu ne peuvent tout simplement pas se permettre de quitter le programme. Nous devons éliminer cet obstacle de taille. La province devrait en priorité introduire une prestation d'invalidité qui ne relève pas de l'aide sociale, à l'intention de toutes les personnes handicapées à faible revenu admissibles, afin de les aider à assumer les coûts liés à leur handicap.

[53] Voir le tableau 1 au chapitre 1.

Un ensemble de recommandations visant à améliorer les possibilités d'emploi des personnes handicapées

Nos recommandations visant à améliorer les possibilités d'emploi pour les personnes handicapées portent sur différents éléments :

- Accès équitable à l'éventail complet de services d'emploi et d'autres mesures de soutien fournis à l'échelle locale;
- Mesures de soutien plus intensives pour aider à surmonter les obstacles à l'emploi;
- Planification de l'emploi en collaboration avec les chargés de dossiers, à l'aide du Plan de cheminement vers l'emploi;
- Soutien à des formes d'emploi de remplacement (travail autonome, entreprises à vocation sociale, programmes dirigés par des pairs, etc.);
- Accélération de la mise en œuvre de la Stratégie de santé mentale et de lutte contre les dépendances en mettant l'accent sur l'emploi comme résultat clé;
- Embauche d'un plus grand nombre de personnes handicapées par la province, les municipalités et les organismes sans but lucratif;
- Partenariat entre la province et le secteur privé pour promouvoir l'embauche de personnes handicapées;
- Un supplément pour invalidité afin de tenir compte des coûts supérieurs – d'abord versé par l'aide sociale, puis à l'extérieur du système d'aide sociale à toutes les personnes handicapées à faible revenu;
- Sécurité du revenu garantie pour les personnes qui ne peuvent pas travailler;
- Modification de la définition de relation de couple – douze mois de vie commune plutôt que trois.

D'importants travaux de recherche et de conception doivent être réalisés pour mettre au point et offrir une telle prestation. Il faut notamment examiner la manière de faire concorder les définitions du POSPH et des mécanismes de prestation fiscale d'invalidité. Il sera également nécessaire de déterminer la valeur de la nouvelle prestation ainsi que s'il faut la retirer lorsque le revenu augmente, et à quel niveau.

Dans le cadre de ces travaux, la province souhaitera peut-être examiner la possibilité que la nouvelle prestation soit versée par l'Agence du revenu du Canada, à partir d'un mécanisme fiscal existant. Par exemple, la province pourrait collaborer avec le gouvernement fédéral à la refonte du CIPH afin d'en faire un crédit d'impôt remboursable. Nous évaluons que le coût net d'un CIPH remboursable de 1 473 $ en Ontario (la valeur maximale d'un CIPH fédéral non remboursable en 2011) pour les travailleurs handicapés adultes, se situerait dans une fourchette de 200 à 250 millions de dollars. Ce serait un investissement initial raisonnable pour contribuer à l'amélioration des résultats des personnes handicapées. On pourrait de plus envisager la bonification de la composante invalidité de la PFRT dans le cadre des efforts plus vastes d'amélioration de la PFRT (aussi appelée Stratégie de réduction de la pauvreté de l'Ontario).

RECOMMANDATION >>

38. Nous recommandons au gouvernement provincial d'instaurer, en priorité, de nouvelles prestations pour personne handicapée à l'extérieur de l'aide sociale à l'intention de tous les travailleurs handicapés de l'Ontario qui ont un faible revenu.

La base d'un système simplifié : un supplément initial pour personnes handicapées dans le cadre du système d'aide sociale

Jusqu'à ce qu'une prestation d'invalidité soit mise en place à l'extérieur du cadre du système d'aide sociale, nous recommandons le versement d'un supplément pour personnes handicapées, qui viendrait s'ajouter au taux type pour les bénéficiaires handicapés de l'aide sociale. Il s'agirait de l'une des bases pour édifier le système simplifié initial que nous proposons d'instaurer en vue de la refonte intégrale du système.

Le nouveau supplément pour personnes handicapées serait offert à toutes les personnes qui ont droit à l'aide sociale et qui répondent à la définition de « personnes handicapées » au titre du POSPH[54]. Cette définition tient compte de l'aspect médical (la gravité de la déficience), de l'aspect fonctionnel (limitation importante des activités en raison du handicap) et de l'aspect temporel (la durée prévue de la déficience doit être d'au moins un an). Elle ne vise pas directement à faire la distinction entre les personnes qui sont aptes au travail et celles qui ne le sont pas. Par ailleurs, la définition du Programme ne stigmatise pas ces personnes comme étant « inaptes au travail ». Ce type de définition s'harmonise à notre vision d'un nouveau système, qui met l'accent sur l'aspect positif et tenter de repérer et de surmonter les obstacles à l'emploi ainsi que d'appuyer les motivations au travail plutôt que d'obliger les bénéficiaires à se concentrer sur leur incapacité au travail.

Enfin, la province continuerait d'administrer le processus de détermination de l'admissibilité au supplément pour personnes handicapées.

Lorsque nous avons tenté d'établir la valeur initiale du supplément pour personnes handicapées, nous nous sommes heurtées à la difficulté de quantifier les conséquences des divers handicaps sur le coût de la vie et de tenir compte des diverses circonstances auxquelles doivent faire face les personnes handicapées. Nous n'avons trouvé aucune étude définitive nous permettant de déterminer le montant du supplément.

Le tableau suivant montre que, dans la plupart des provinces, il existe une différence entre le taux de l'aide sociale pour les bénéficiaires handicapés et les bénéficiaires non handicapés.

Tableau 13 :

Comparaison entre les taux simples applicables aux personnes seules non handicapées et ceux applicables aux personnes handicapées, taux annuels de l'aide sociale 2011

Province	Taux pour personne non handicapée	Taux pour personne handicapée	Écart annuel
Ontario	7 104 $	12 636 $	5 532 $
Terre-Neuve-et-Labrador	8 292 $	8 292 $	0 $
Île-du-Prince-Édouard	6 900 $	9 144 $	2 244 $
Nouvelle-Écosse	6 348 $	9 168 $	2 820 $
Nouveau-Brunswick	6 444 $	8 412 $	1 968 $
Québec	7 728 $	11 316 $	3 588 $
Manitoba	6 660 $	9 252 $	2 592 $
Saskatchewan*	8 016 $	10 800 $	2 784 $
Alberta*	6 996 $	14 256 $	7 260 $
Colombie-Britannique	7 320 $	10 872 $	3 552 $

* Données en vigueur en août 2011. La Saskatchewan et l'Alberta ont depuis annoncé des augmentations de leurs taux applicables aux personnes handicapées.

Comme le montre le tableau précédent, l'écart varie considérablement d'une province à l'autre. Pour approfondir davantage la comparaison, la valeur maximale du CIPH non remboursable offert par le gouvernement fédéral s'élevait à 1 473 dollars en 2011.

Comme nous l'avons déjà mentionné, d'importants travaux de recherche et de conception sont requis pour instaurer une prestation d'invalidité dissociée de l'aide sociale. Jusqu'à l'achèvement de ce travail et afin de minimiser les répercussions sur les bénéficiaires actuels d'aide sociale, la valeur du nouveau supplément pour personnes handicapées devrait correspondre initialement à l'écart entre le taux type et le taux maximal pour un adulte seul (locataire) touchant de l'aide du POSPH au moment de la mise en œuvre.

À titre d'exemple, le tableau suivant montre la valeur du supplément pour personnes handicapées établi selon le taux type et le taux du POSPH qui étaient en vigueur en 2011. Cependant, la province devra faire d'autres études pour établir quel serait le montant approprié pour ce supplément dans le futur.

[54] Au titre de la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, est une personne handicapée une personne qui satisfait aux conditions suivantes :

(a) elle a une déficience physique ou mentale importante qui est continue ou récurrente et dont la durée prévue est d'au moins un an;

(b) l'effet direct et cumulatif de la déficience sur la capacité de la personne de prendre soin d'elle-même, de fonctionner dans la collectivité et de fonctionner dans un lieu de travail se traduit par une limitation importante d'une ou de plusieurs de ces activités de la vie quotidienne;

(c) cette déficience et sa durée probable ainsi que les limites des activités de la vie quotidienne ont été confirmées par une personne qui a les qualités prescrites.

Tableau 14 :

Valeur initiale du supplément pour personnes handicapées, exemple fondé sur les taux de l'aide sociale de 2011

Taux type		Supplément pour personnes handicapées		Taux annuel maximal de 2011 du POSPH pour une personne seule (locataire)
8 300 $	+	4 336 $	=	12 636 $

En attendant qu'une nouvelle prestation d'invalidité soit instaurée en dehors de l'aide sociale, les travailleurs handicapés devraient pouvoir conserver une certaine portion du supplément pour personnes handicapées offert dans le cadre du système d'aide sociale. Bien que cette mesure soit quelque peu inéquitable pour ceux qui renoncent à l'aide sociale pour occuper un emploi et pour les travailleurs ontariens handicapés qui ne bénéficient pas du système d'aide sociale, il est justifié de l'appliquer temporairement, soit jusqu'à ce qu'une prestation générale soit offerte aux travailleurs.

À titre d'exemple, avec l'exemption de gains de l'aide sociale recommandée de 2 400 dollars par année et un taux de retrait des prestations d'environ 50 %, une personne handicapée bénéficiant de l'aide sociale continuerait de recevoir environ 3 300 dollars du régime d'aide sociale au salaire de référence; c'est-à-dire, si elle travaille à temps plein et au salaire minimum.. Plutôt que de devoir renoncer à ce soutien, un bénéficiaire handicapé qui a réussi son intégration sur le marché du travail devrait continuer de recevoir ce montant.

RECOMMANDATIONS »

39. Nous recommandons que toutes les personnes qui présentent une demande d'aide sociale ou qui touchent de l'aide sociale et qui répondent à la définition de « personne handicapée » qu'utilise présentement le POSPH aient droit au supplément pour personne handicapée, et que la responsabilité du processus de détermination de l'admissibilité incombe au gouvernement provincial.

40. Nous recommandons qu'au départ, le montant du supplément pour personne handicapée soit établi de manière à ce que le revenu global du bénéficiaire (taux ordinaire et supplément pour personne handicapée) corresponde au taux maximal pour un adulte seul (locataire) touchant de l'aide du POSPH au moment de la mise en œuvre.

41. Nous recommandons que, jusqu'à ce qu'un supplément pour personne handicapée soit instauré, les personnes handicapées qui passent de l'aide sociale au marché du travail puissent conserver une partie du supplément pour personne handicapée qu'elles touchent de l'aide sociale.

Prestations pour enfants

Après la refonte intégrale du système, les prestations pour enfants seront dissociées de l'aide sociale

Même avec tous les crédits d'impôt pour enfants de portée générale, diverses prestations pour enfants sont toujours offertes dans le cadre de l'aide sociale, ce qui crée un obstacle au travail. Comme c'est le cas du supplément pour personnes handicapées, ces prestations offertes, non pas à l'extérieur, mais à l'intérieur du régime d'aide sociale ne rendent pas l'obtention d'un emploi payant.

Les gouvernements fédéraux et provinciaux ont déjà réalisé des progrès importants pour fournir un soutien à toutes les familles à faible revenu avec des enfants, y compris à celles qui bénéficient de l'aide sociale. Le gouvernement du Canada fournit la Prestation fiscale canadienne pour enfants, qui comprend la Prestation pour enfants handicapés, de même que le SPNE. Par ailleurs, l'Ontario prévoit augmenter la POE de 210 dollars d'ici 2014[55]. Nous sommes encouragés par cette volonté ferme d'améliorer ces crédits d'impôt précieux et nous croyons qu'elle est essentielle à la réalisation d'une refonte complète du système d'aide sociale en Ontario. De plus, nous demandons à la province et au gouvernement fédéral de terminer le travail et de retirer les prestations pour enfants du régime d'aide sociale.

Si nous voulons dissocier complètement les prestations pour enfants du régime d'aide sociale, nous devrons également tenir compte du rôle et de l'importance du supplément pour parents seul soutien de famille. Il s'agit là d'un exemple de prestation qui est versée à même le régime d'aide sociale,

[55] En 2012, la POE s'élevait à 1 100 dollars par année. Le gouvernement de la province a annoncé qu'il augmenterait cette prestation de 110 dollars en 2013 et de 100 dollars en 2014.

mais qui n'est pas offerte aux personnes qui ne bénéficient pas de l'aide sociale. Ni le Supplément de la prestation nationale pour enfants, ni la Prestation ontarienne pour enfants n'incluent un tel supplément. Nous suggérons donc que la province évalue les raisons qui justifient la politique sur le supplément pour parents seul soutien de famille dans le cadre de l'aide sociale et la valeur adéquate de ce supplément lorsqu'elle établira la MBCS et les échelles d'équivalence.

RECOMMANDATION »

42. Nous recommandons au gouvernement provincial et au gouvernement fédéral de continuer d'accroître la prestation pour enfant versée à toutes les familles à faible revenu afin que les enfants puissent quitter entièrement le système d'aide sociale. En outre, dans le cadre des efforts engagés pour mettre au point une mesure de base du caractère suffisant, nous recommandons au gouvernement provincial de tenir compte du rôle et de la valeur à long terme du supplément pour parent seul soutien de famille qui est offert au sein du système d'aide sociale, mais pas à l'extérieur du système.

La base d'un système simplifié : un supplément initial uniforme pour enfants et pour parents seul soutien de famille à l'intérieur du système d'aide sociale

Jusqu'à ce que les prestations pour enfants soient entièrement dissociées du système d'aide sociale, un autre élément du système initial serait en place : des suppléments uniformes pour les enfants et les parents seul soutien de famille. Un montant fixe serait versé pour chaque enfant d'une famille bénéficiaire de l'aide sociale, et tous les parents seul soutien de famille recevraient un même supplément additionnel.

Actuellement, les prestations d'Ontario au travail et du POSPH sont différentes et elles varient selon le nombre d'enfants et, dans certains cas, leur âge. Les suppléments uniformes que nous proposons rationaliseraient les plus de 50 agencements différents de prestations pour enfants et parents seul soutien de famille qui font maintenant partie de la structure de taux.

La rationalisation des différentes prestations pour enfants en un supplément uniforme faciliterait le retrait éventuel du soutien pour enfant de l'aide sociale. En raison de la disponibilité du SPNE et de la POE, le soutien du revenu accordé aux familles au titre de l'aide sociale a été réduit d'un montant correspondant. Au fur et à mesure que les prestations pour enfants versées par le fédéral et la province à l'extérieur du système d'aide sociale seront bonifiées dans le futur, le supplément uniforme pour enfants devrait être réduit en conséquence.

D'ici à ce que l'on ait examiné les raisons justifiant la politique et la valeur adéquate d'un supplément pour parent seul soutien de famille dans le contexte de l'élaboration d'une MBCS et des échelles d'équivalence, nous croyons que les parents seul soutien de famille devraient continuer de recevoir un supplément au titre de l'aide sociale.

Nous avons déterminé que parmi les valeurs possibles de suppléments uniformes, il serait préférable d'établir les valeurs initiales da manière à ce qu'un revenu combiné provenant du taux type, du supplément uniforme pour enfants (montant fixe par enfant), du supplément pour chefs de famille monoparentale et de la POE[56] soit équivalent au taux maximal que peut recevoir un parent seul soutien de famille (locataire) dans le cadre du programme Ontario au travail[57]. Ainsi, nous pourrions nous assurer que la plupart des familles bénéficiaires d'aide sociale et ayant des enfants de moins de 18 ans en seraient au même point ou s'en sortiraient un peu mieux.

À titre d'exemple, le tableau suivant montre le montant des suppléments uniformes pour enfants et pour parents seul soutien de famille selon les taux en vigueur en 2011 :

Tableau 15 :

Valeur initiale des suppléments uniformes pour enfants et parents seul soutien de famille, exemple reposant sur les taux d'aide sociale en vigueur en 2011

Taux type		Supplément uniforme pour enfants		Supplément uniforme pour parent seul soutien de famille		Augmentation prévue de la POE		Ontario au travail, taux pour parent seul soutien de famille
8 300 $	+	554 $	+	2 000 $	+	210 $	+	11 064 $

[56] On devra prendre en compte toutes les hausses de la POE dans le calcul du montant du supplément uniforme pour enfants.

[57] Taux du programme Ontario au travail au moment de la mise en œuvre.

Selon cette approche, les parents seul soutien de famille qui bénéficient de l'aide sociale recevraient un supplément de 2 000 dollars par année et chaque famille recevrait 554 dollars par enfant.

RECOMMANDATIONS »

43. Nous recommandons que toutes les familles avec des enfants qui sont des bénéficiaires de l'aide sociale reçoivent le supplément uniforme pour enfants, consistant en un montant fixe par enfant.

44. Nous recommandons que toutes les mères et tous les pères seul soutien de famille qui sont bénéficiaires de l'aide sociale reçoivent le supplément uniforme pour parent seul soutien de famille.

45. Nous recommandons que le montant des suppléments uniformes pour enfants et pour parent seul soutien de famille n'entraînent pas de baisse de l'aide versée aux parents seul soutien de famille dans le cadre du programme Ontario au travail au moment de la mise en œuvre, une fois pris en compte le montant du taux ordinaire et les augmentations prévues de la Prestation ontarienne pour enfants.

Autres programmes relatifs aux enfants

Dans le cadre de notre étude, nous avons été chargés d'examiner deux autres programmes : Aide pour soins temporaires (AST) et Aide à l'égard d'enfants qui ont un handicap grave (AEHG). Pour des raisons historiques, ces programmes sont actuellement administrés par l'intermédiaire du système d'aide sociale.

L'AST vise à apporter du soutien aux enfants qui ont des besoins financiers pendant qu'ils sont sous la garde temporaire d'un adulte, tel qu'un grand-parent, qui n'a pas l'obligation légale de soutenir financièrement l'enfant. Au titre de l'AST, une aide financière de 244 dollars par mois est consentie pour le premier enfant (308 dollars par mois pour un enfant qui habite dans la région au nord du 50e parallèle et sans accès routier permanent) et de 198 dollars par mois à partir du deuxième enfant (254 dollars par mois pour un enfant qui habite au nord du 50e parallèle et sans accès routier permanent).

Ces montants ne sont pas établis en fonction des montants versés dans le cadre du système de bien-être de l'enfance, comme l'AST ne fait pas partie des services de protection de l'enfance, en vertu de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. Les enfants qui bénéficient de l'AST et leurs aidants ne sont pas visés par les mêmes conditions ou versements que pour les autres services.

Il est cependant capital que les enfants qui habitent temporairement hors de la maison familiale et bénéficient d'une aide financière du gouvernement soient placés dans un environnement sûr et aient accès à des services. Parmi ces services, citons la planification de la garde permanente, un processus visant à protéger le droit de tous les enfants à un foyer permanent et à une relation stable avec un ou plusieurs adultes. Dans le cadre de notre étude, nous avons constaté qu'en Colombie-Britannique, à la suite d'un examen mené par la représentante de l'enfance et de la jeunesse de la province en 2010, la responsabilité de l'aide pour soins temporaires (similaire au programme de l'Ontario) a été transférée du système d'aide sociale au système de bien-être de l'enfance. On peut ainsi s'assurer que les mesures de protection et les services sont bien en place.

Le programme AEHG permet d'aider les parents à revenu faible ou modeste à assumer certaines des dépenses supplémentaires rattachées aux soins prodigués à un enfant qui a un handicap grave. Les parents peuvent recevoir jusqu'à 445 dollars par mois comme contribution à un éventail de coûts liés au handicap de l'enfant, comme les visites chez le médecin ou à l'hôpital, le matériel spécial et l'assistance parentale. Bien que le programme relève du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (MSEJ), il est établi par la Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées.

Après avoir examiné ces deux programmes, nous avons conclu que l'entière responsabilité de l'AST et de l'AEHG devrait être transférée au MSEJ. Ces deux programmes cadreraient mieux avec les sphères de responsabilité et de compétences du MSEJ.

RECOMMANDATION »

46. Nous recommandons que l'entière responsabilité de l'Aide pour soins temporaires et de l'Aide à l'égard d'enfants qui ont un handicap grave, tous deux des programmes de l'aide sociale, soit transférée au ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, puisqu'ils cadrent mieux avec les sphères de responsabilité et de compétence de ce ministère.

Simplifier les prestations spéciales

Dans le système actuel, on trouve plus d'une trentaine de prestations spéciales, lesquelles se répartissent en trois catégories :

- Prestations de santé, comme les prestations pour le matériel médical pour les diabétiques, les médicaments sur ordonnance ou les soins dentaires de base;
- Prestations associées à la transition sur le marché du travail, comme les prestations pour l'achat de vêtements adaptés au travail, pour l'achat d'outils, ou pour les frais de déplacement;
- Prestations versées pour des circonstances autres que celles relatives à la santé ou à l'emploi, comme les frais de déménagement ou les réparations domestiques.

Comme nous l'avons mentionné auparavant dans ce chapitre, nous estimons que les prestations prolongées pour services de santé qui sont maintenant offertes au titre de l'aide sociale devraient être mises à la disposition de tous les Ontariens à faible revenu. Aussi, pour permettre une plus grande souplesse dans l'offre locale des prestations liées à l'emploi ou d'autres types, nous proposons qu'une enveloppe soit associée à chacune de ces deux catégories.

Prestations de santé

Après la refonte complète du système, les prestations prolongées pour services de santé seront dissociées d'aide sociale

L'absence de prestations prolongées pour services de santé en dehors du système de l'aide sociale continue de constituer un obstacle au travail pour les bénéficiaires d'aide sociale.

Les personnes qui renoncent aux prestations du programme Ontario au travail en faveur d'un emploi peuvent continuer à recevoir des prestations pour les médicaments sur ordonnance, pour les soins dentaires et pour d'autres services de santé pendant six à douze mois. (Les personnes qui reçoivent des prestations du POSPH ont accès à ces prestations de santé pour une durée indéterminée une fois qu'elles ont renoncé à l'aide sociale en faveur d'un emploi.) Les personnes qui renoncent à l'aide sociale obtiennent souvent un emploi non traditionnel ou à faible revenu pour lequel l'employeur n'offre pas de prestations prolongées pour services de santé. La perte de ces prestations, pourrait contribuer largement à dissuader les personnes de renoncer à l'aide sociale.

L'écart dans la protection en matière de santé

Une étude récente a révélé qu'environ un répondant sur trois ou un membre de sa famille a déjà dû renoncer à des soins de santé dont il avait besoin parce que sa couverture d'assurance n'était pas suffisante. Les répondants confrontés aux plus grandes lacunes dans les soins sont les personnes à faible revenu, les femmes, les travailleurs autonomes, les employés à temps partiel ou les chômeurs.

Source : Ipsos Reid, *Rapport de l'Étude sur les régimes d'assurance maladie complémentaire*, commandée par l'Association médicale canadienne, en partenariat avec la Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé et l'Institute of Health Economics, Ipsos, juin 2012. [partnership with the Canadian Health Services Research Foundation and the Institute for Health Economics (Ipsos, June 2012).

Pour accroître les incitatifs au travail et pour améliorer la santé de la population, la province devrait trouver des façons de dissocier les prestations pour les médicaments sur ordonnance, les soins dentaires et les autres services de santé du système d'aide sociale afin de les offrir à tous les Ontariens à faible revenu.

Dans le document qu'elle nous a remis, l'Ontario Dental Association a présenté des arguments très convaincants quant au regroupement des divers programmes de soins dentaires pour les personnes à faible revenu qui sont offerts par l'intermédiaire du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (MSSLD) et quant à la hausse du niveau de soins dans tout le système. Nous invitons le gouvernement à prendre en considération ces propositions, de même que les améliorations possibles aux programmes de soins dentaires.

Par ailleurs, il existe plusieurs modèles que la province pourrait envisager d'adopter pour le versement et le financement des prestations prolongées pour services de santé pour les Ontariens à faible revenu. L'un d'entre eux consiste à élargir le Programme de médicaments de l'Ontario actuel et les programmes de soins dentaires de la province pour que tous les adultes à faible revenu et leurs enfants y aient droit, si leur employeur n'offre pas ce genre de prestations.

Un autre modèle consisterait à instituer un régime collectif d'assurance gouvernementale administré par le gouvernement ou le secteur privé. Tous les Ontariens qui décideraient de verser des contributions au régime y auraient droit. La province pourrait octroyer une subvention progressive selon le niveau de revenu pour compenser les primes des familles à faible revenu.

Pour éviter que les employeurs ne réduisent ou n'éliminent les prestations de santé qu'ils offrent actuellement, la province pourrait envisager d'obliger les employeurs soit à offrir certaines prestations de base à leurs employés par l'intermédiaire de leurs assurances actuelles ou de payer une partie des primes de leurs employés au titre du régime d'assurance gouvernementale.

RECOMMANDATION »

47. Nous recommandons au gouvernement provincial de se pencher sur les façons possibles de verser les prestations pour les médicaments délivrés sur ordonnance, les soins dentaires et d'autres services de santé à toutes les personnes à faible revenu de la province, compte tenu que la disponibilité de ces prestations à l'extérieur de l'aide sociale fera intégralement partie d'un système entièrement transformé.

Premières étapes : Harmoniser les prestations de santé dans le système d'aide sociale

D'ici à ce que les prestations prolongées pour services de santé soient offertes à tous les Ontariens à faible revenu, les diverses prestations spéciales de santé du programme Ontario au travail et du POSPH devraient être harmonisées et offertes systématiquement dans toutes les municipalités[88]. Tous les bénéficiaires d'aide sociale devraient pouvoir bénéficier du même niveau de prestations, peu importe l'endroit où ils habitent dans la province. Selon nous, il n'est pas justifié de maintenir une différence entre ces prestations et nous sommes préoccupés par la façon inéquitable dont sont traitées les bénéficiaires d'aide sociale dans la province.

À notre avis, l'exemple le plus frappant de ce traitement inéquitable est les soins dentaires. Bien que la liste des services soit limitée, la province offre un programme bien géré de soins dentaires de base aux bénéficiaires du POSPH ainsi qu'à leur conjoint et à leur enfant grâce à une collaboration avec l'Ontario Dental Association. (Cependant, pour certains avantages, comme les prothèses dentaires, les bénéficiaires du POSPH doivent présenter une demande pour des dépenses discrétionnaires au titre du programme Ontario au travail à leur administration municipale). Dans le cadre du programme Ontario au travail, les soins dentaires pour adulte sont un avantage facultatif. Autrement dit, ce sont les responsables du programme Ontario au travail qui décident quelles dépenses sont couvertes et quel est le niveau de service.

Nous avons été bouleversés d'apprendre que, parmi les bénéficiaires du programme Ontario au travail que nous avons rencontrés, bon nombre ont un accès limité aux soins dentaires de sorte qu'ils doivent composer avec la douleur, des dents manquantes et toutes les conséquences négatives que peut entraîner une mauvaise santé dentaire sur la santé en général. De plus, nombre d'entre eux était visiblement gênées de sourire. Des soins dentaires inadéquats constituent donc un immense obstacle au travail pour eux. D'ailleurs, nous savons qu'une bonne santé orale et un sourire confiant sont essentiels au succès lorsqu'une personne se présente à un futur employeur pour tenter d'obtenir un emploi. Si l'on harmonise les services dentaires couverts au titre de l'aide sociale afin que toutes les personnes jouissent de la même protection, on assurera un accès à un niveau plus élevé de soins en attendant que les prestations prolongées pour services de santé soient dissociées de l'aide sociale et offertes à tous les Ontariens à faible revenu.

L'harmonisation des prestations prolongées pour services de santé pour tous les bénéficiaires d'aide sociale permettrait également de rationaliser considérablement l'accès à ces prestations et de réduire les frais d'administration. Actuellement, le POSPH et les administrations municipales doivent élaborer chacun leur propre approche pour administrer les prestations de soins dentaires et d'autres types comme les soins de la vue, les appareils auditifs et les fournitures médicales. Les régimes sont donc très variés et reposent souvent sur un système papier hors ligne, lequel oblige parfois les travailleurs en service social à revoir et à approuver les demandes au titre de certains avantages. Nous le répétons, les soins dentaires du POSPH sont un exemple de solution à

[88] Le gouvernement fédéral assure la prestation des services de soins de santé et des services de santé non assurés aux communautés des Premières nations.

l'inefficacité administrative du système actuel. Le programme de soins dentaires du POSPH est exécuté au moyen d'un modèle administratif rationalisé qui tire profit de l'expertise du secteur privé pour l'administration des demandes et qui offre aux fournisseurs de soins dentaires un système de traitement électronique des demandes.

L'administration du Programme de médicaments de l'Ontario pour les bénéficiaires d'aide sociale par l'intermédiaire du MSSLD est un autre exemple d'un mode d'administration simple et efficace. Ce modèle tire profit de l'expertise et de l'infrastructure déjà en place au sein du Ministère.

Si l'on modernise l'acheminement des prestations prolongées pour services de santé (autres que les soins dentaires) au moyen d'un système central de traitement des demandes fondé sur l'expertise du MSSLD et du secteur de l'assurance, on réduirait les frais administratifs pour tout le système et on allégerait la charge de travail des travailleurs en service social. En permettant une administration centrale, on favoriserait également la collecte des données de sorte qu'on pourrait mieux cibler les services appropriés et procéder à des vérifications en vue de détecter les abus éventuels. À long terme, la responsabilité de toutes les mesures de soutien spéciales en matière de santé pour les bénéficiaires de l'aide sociale devrait être transférée au MSSLD.

RECOMMANDATIONS »

48. Nous recommandons qu'au départ, les prestations spéciales liées aux soins de santé, comme les soins dentaires pour adultes, soient harmonisées et versées uniformément à tous les bénéficiaires de l'aide sociale dans toutes les municipalités.

49. Nous recommandons qu'à long terme, la responsabilité de toutes les mesures de soutien spéciales en matière de soins de santé pour les bénéficiaires de l'aide sociale soit transférée au ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

Allocation de régime alimentaire spécial

Bien que l'allocation de régime alimentaire spécial (ARS) ne fasse pas partie techniquement des prestations spéciales, il s'agit d'une mesure de soutien financier supplémentaire pour les personnes qui ont un état pathologique admissible pour lequel un régime spécial est considéré comme utile dans le cadre du traitement, mais entraîne des coûts supérieurs à celui d'un régime alimentaire sain normal.

En 2001-2002, l'ARS était assortie d'un budget de 5,6 millions de dollars. Depuis, de nombreux changements y ont été apportés, dont une augmentation du nombre de personnes qui accèdent à la prestation et une modification des conditions qui rendent une personne admissible à l'allocation de régime alimentaire spécial et du montant versé. Certains de ces changements devaient répondre aux préoccupations soulevées par le vérificateur général de l'Ontario au sujet de l'intégrité et de la reddition de comptes dans le cadre du programme. Parmi les préoccupations soulevées, mentionnons une hausse du nombre de familles qui reçoivent le montant maximal d'allocation de régime alimentaire spécial pour des combinaisons peu probables d'états pathologiques. En 2011, les montants versés au titre de l'ARS été ajustés par suite d'une décision du Tribunal des droits de la personne de l'Ontario. Le Tribunal a jugé que le programme d'ARS était discriminatoire comme les montants versés pour différents états pathologiques sont disproportionnés. D'autres contestations en matière de droits de la personne au sujet des montants versés pour l'ARS ont été présentées depuis cette première décision du Tribunal. Par conséquent, les coûts relatifs au programme ont augmenté et se chiffrent maintenant à plus de 230 millions de dollars; on prévoit qu'ils continueront d'augmenter.

Il ne fait aucun doute que l'ARS constitue une source de tension et de conflits pour la province, pour les bénéficiaires d'aide sociale ainsi que pour les groupes anti-pauvreté. Le programme est devenu le point de mire de ceux qui croient que les taux en vigueur ne sont pas adéquats et qu'ils ne permettent pas aux gens d'avoir accès à un régime alimentaire sain et nutritif au moyen de leurs prestations d'aide sociale normale seulement.

Compte tenu des antécédents et de la nature délicate du dossier, nous avons examiné attentivement la valeur et l'avenir de cette allocation. Nous avons conclu que, fondamentalement, la croissance du programme d'allocation de régime alimentaire spécial témoigne du fait que de nombreux bénéficiaires d'aide sociale n'ont pas les moyens d'avoir un régime alimentaire nutritif.

À notre avis, le caractère suffisant de l'ensemble de la structure de taux doit être examiné. Les bénéficiaires d'aide sociale doivent être en mesure d'assumer les coûts d'un régime alimentaire nutritif sans devoir compter sur une allocation spéciale. Nous recommandons donc des changements structuraux, comme une méthodologie permettant de fixer le taux type, comprenant une MBCS, la

valeur initiale du taux type et l'introduction d'une exemption de gains, devant améliorer le caractère suffisant de l'aide sociale. L'ARS dans sa forme actuelle devrait être éliminée, à l'exception des suppléments nutritifs pour les personnes qui souffrent d'une perte de poids involontaire (associée notamment à la maladie de Huntington, au VIH ou à un stade avancé de cirrhose du foie). Nous estimons que le MSSLD devrait continuer de fournir ces suppléments à même les fonds affectés à l'ARS pour couvrir les dépenses d'environ 30 millions de dollars qui y sont associés. Les quelque 200 millions restants dans le budget réservé à l'ARS devraient être réinvestis dans le taux type afin d'améliorer le caractère suffisant du système d'aide sociale pour tous les bénéficiaires.

RECOMMANDATION »

50. Nous recommandons que le volet suppléments alimentaires pour perte de poids non intentionnelle soit mis en œuvre par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée au moyen des fonds consacrés à ces suppléments à l'heure actuelle par le biais de l'allocation de régime alimentaire spécial (ARS). Nous recommandons également que l'ARS comme telle soit éliminée et que les fonds restants qui y sont consacrés soit réinvestis dans le taux ordinaire pour en améliorer la suffisance.

Une enveloppe pour simplifier les prestations liées à l'emploi

Nous sommes conscients de l'importance des prestations liées à l'emploi pour couvrir les frais supplémentaires qu'entraîne une transition vers le marché du travail pour de nombreux bénéficiaires. Ces frais supplémentaires comprennent notamment l'achat de vêtements de travail, le transport et la préparation du repas du midi à apporter au travail.

Aujourd'hui, chaque prestation est assortie de ses propres critères et de formulaires à remplir pour y avoir droit. Nous sommes convaincus que ces prestations pourraient être offertes au moyen d'une approche beaucoup plus simple. Une solution de rechange simple et efficace consisterait à regrouper les fonds actuels destinés aux prestations liées à l'emploi (sauf les fonds réservés pour la Prestation liée à l'emploi (PLE) du POSPH) et à former une seule enveloppe que la province pourrait transférer aux administrateurs locaux. Ces derniers disposeraient alors de la latitude nécessaire pour répondre aux besoins individuels.

La PLE ne peut être comparée à aucune autre prestation liée à l'emploi, car elle ne vise pas à couvrir les coûts. Elle permet plutôt d'offrir un montant fixe de 100 dollars par mois aux personnes handicapées afin de les inciter à intégrer le marché du travail. À notre avis, cette mesure incitative spéciale n'a pas sa place dans le nouveau système puisque celui-ci sera axé sur la prestation de soutien et de services aux personnes handicapées dans le cadre du plan de cheminement vers l'emploi. Il tente d'atteindre l'objectif de renforcement de l'incitation financière au travail en appliquant une méthode rationnelle pour déterminer le taux et une nouvelle exemptions sur les gains qui permettraient aux bénéficiaires de conserver une plus grande partie de leurs gains. De plus, nous avons recommandé que les bénéficiaires qui reçoivent le nouveau supplément pour personnes handicapées puissent conserver une portion de ce supplément pendant leur transition vers l'emploi. Combinées, ces mesures compenseront largement la PLE. Les fonds actuels à hauteur de 30 millions de dollars affectés à la PLE ne devraient pas être inclus dans l'enveloppe susmentionnée; ils devraient plutôt être réinvestis dans le taux type. Combinées, ces mesures compenseront largement la Prestation liée à l'emploi. Les fonds actuels à hauteur de 30 millions de dollars affectés à la Prestation liée à l'emploi ne devraient pas être inclus dans l'enveloppe susmentionnée; ils devraient plutôt être réinvestis dans le taux type.

RECOMMANDATION »

51. Nous recommandons que les fonds consacrés aux prestations liées à l'emploi à l'heure actuelle soient regroupés en une enveloppe globale et transférés aux administrateurs locaux qui l'utiliseraient à leur discrétion pour répondre aux besoins des bénéficiaires. Les fonds actuels du POSPH destinés aux prestations liées à l'emploi ne devraient pas être inclus dans cette enveloppe, mais plutôt réinvestis dans le taux ordinaire.

Une enveloppe pour simplifier les autres prestations spéciales

Les « autres » prestations spéciales servent à couvrir les coûts associés à des situations exceptionnelles qui ne sont pas expressément liées aux services de santé et à l'emploi. Parmi les exemples de situations particulières, mentionnons

les frais de déplacement pour une raison autre que des soins de santé, le remplacement d'articles de maison après un incendie et le coût des créances impayées pour des services publics en cas d'urgence.

Une enveloppe devrait être créée à même les fonds actuellement affectés à ces autres prestations spéciales. Cette enveloppe serait ensuite transférée aux administrateurs locaux qui jouiront de toute la latitude nécessaire pour couvrir ce genre de dépenses. Grâce à cette approche, on pourrait répondre à une gamme de besoins plus diversifiés avec le même niveau de financement tout en réduisant la complexité sur le plan administratif de la méthode de prestation actuelle.

RECOMMANDATION »

52. Nous recommandons la création d'une enveloppe globale au moyen des fonds utilisés à l'heure actuelle pour d'autres prestations spéciales qui ne sont pas liées à la santé ou à l'emploi, et que cette enveloppe globale soit transférée aux administrateurs locaux, qui l'utiliseraient à leur discrétion pour couvrir les dépenses des bénéficiaires.

Certains avantages de la simplification de la structure des prestations

Une structure simplifiée qui harmonise les taux et les règles d'Ontario au travail et du POSPH éliminera de nombreuses règles, un processus compliqué de détermination de l'admissibilité, de calcul et d'exemptions. En voici des exemples :

- L'approche remplacera plus de 240 taux et combinaisons de taux différents;
- L'élimination du calcul distinct des besoins essentiels et du logement, de la catégorie gîte et couvert et des règles relatives aux adultes à charge et aux adultes qui vivent avec un parent rendra inutiles huit directives;
- La simplification des prestations spéciales réduira également le nombre de directives et permettra une prestation plus efficace;
- Dans l'ensemble, les changements proposés pourraient rendre obsolètes plus de 25 directives actuellement en vigueur dans le cadre d'Ontario au travail et du POSPH.

Préservation du financement pour les prestations spéciales

Nous avons constaté que, dans son budget 2012, l'Ontario avait apporté certains changements à la Prestation pour l'établissement d'un nouveau domicile et le maintien dans la collectivité; en effet, la province en a transféré la responsabilité au ministère des Affaires municipales et du Logement afin de regrouper la prestation et les autres fonds liés au logement. L'objectif stratégique de ces modifications est judicieux et il cadre avec les objectifs de simplification et d'amélioration de la latitude conférée aux administrations locales. Or, en transférant cette prestation, la province a parallèlement réduit les fonds.

Si la province applique nos recommandations concernant la mise en place d'enveloppes au lieu de prestations spéciales distinctes, elle devra maintenir les niveaux de financement aux niveaux actuels. Pour parvenir à la simplification et à la latitude requises, on doit, non pas réduire le financement, mais affecter les ressources nécessaires.

RECOMMANDATION »

53. Nous recommandons que les montants destinés aux prestations spéciales devant être transférés dans les enveloppes globales ne soient pas réduits.

Comparaison du système actuel et de l'approche simplifiée pour les prestations spéciales

Le tableau suivant présente une comparaison entre le système actuel de prestations spéciales et l'approche simplifiée que nous recommandons.

Tableau 16 : Prestations spéciales, comparaison entre le système actuel et une approche simplifiée

SYSTÈME ACTUEL			UNE APPROCHE SIMPLIFIÉE
Disponibilité O = Obligatoire D = Discrétionnaire D*= Non disponible au titre du POSPH, mais les bénéficiaires du POSPH peuvent la recevoir par l'entremise d'Ontario au travail N = Non disponible			
	Ontario au travail	POSPH	
PRESTATIONS DE SANTÉ			
Prestations pour soins dentaires			Dans un système entièrement renouvelé, les prestations pour médicaments d'ordonnance, soins dentaires et autres soins de santé seraient disponibles à tous les Ontariens à faible revenu, qu'ils soient ou non bénéficiaires de l'aide sociale. Aussi longtemps que les prestations relèvent de l'aide sociale, elles seront harmonisées de manière à ce que tous les bénéficiaires aient accès au même niveau de soutien.
Couverture de base pour enfants	O	O	
Couverture de base pour adultes (demandeur principal)	D	O	
Couverture de base pour conjoints	D	O	
Couverture de base pour personnes à charge	D	D*	
Prestations pour médicaments sur ordonnance Couverture des médicaments sur ordonnance figurant dans le Formulaire des médicaments de l'Ontario (les médicaments qui n'y figurent pas peuvent être couverts en tant que prestation discrétionnaire du programme Ontario au travail)	O	O	
Prestation transitoire de santé Pour les bénéficiaires de l'aide sociale qui quittent le système pour un emploi, couverture des médicaments sur ordonnance, des soins dentaires de base et des soins de la vue, à moins que ceux-ci ne soient couverts par un régime d'employeur	N	O	
Prestations complémentaires de santé Les bénéficiaires d'Ontario au travail et les adultes à charge du POSPH peuvent être admissibles à ces prestations, de 6 à 12 mois après avoir quitté le système d'aide sociale pour un emploi	O	D*	
Soins de la vue			
Couverture des lunettes prescrites et des réparations pour les enfants (les examens de la vue des personnes de moins de 20 ans sont couverts par le RAMO)	O	O	
Couverture des examens de la vue de routine pour les adultes de 20 à 64 ans	O	O	
Couverture des lunettes prescrites et des réparations pour les adultes de 20 à 64 ans	D	O	
Couverture des examens de la vue de routine, des lunettes prescrites et des réparations pour les conjoints	D	O	
Couverture des examens de la vue de routine, des lunettes prescrites et des réparations pour les adultes à charges	D	D*	
Copaiement Programme d'appareils et accessoires fonctionnels Couverture des frais de coassurance et d'évaluation (s'il n'existe aucune autre source de financement) du Programme d'appareils et accessoires fonctionnels (PAAF) du MSSLD	O	O	
Frais de garde pour se rendre à un rendez-vous Couverture des frais de garde encourus pour se rendre à un rendez-vous médical	D	N	
Aides auditives Couverture des aides auditives, y compris les piles et les réparations (sin on couvertes par le PAAF)	D	O	
Fournitures pour diabétiques, chirurgicales et pansements	O	O	
Fournitures pour incontinents	O	O	
Déplacements et transports à des fins médicales	O	O	
Aides à la mobilité – piles et réparations Coût du remplacement des piles des fauteuils roulants ou des réparations nécessaires à une aide à la mobilité (si non couvert par le PAAF)	O	O	
Appareils prothétiques Couverture des prothèses lombaires, des bas chirurgicaux, des membres artificiels, des inhalateurs, etc. (si non couverts par le PAAF)	D	D*	

Allocation de régime alimentaire spécial Allocation versée afin d'aider à couvrir les frais supplémentaires d'un régime alimentaire spécial, autres que ceux liés à une alimentation normale saine, dans le cas d'un état pathologique confirmé	O	O	Les suppléments alimentaires pour perte de poids non intentionnelle seraient disponibles auprès du MSSLD au moyen des fonds consacrés à ces suppléments à l'heure actuelle par le biais de l'ARS. L'ARS serait éliminée en tant que prestation distincte et les fonds restants seraient réinvestis dans le taux type de manière à ce que les taux soient suffisants pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale.
PRESTATIONS LIÉES À L'EMPLOI			
Dépenses liées à l'emploi Prestation versée afin d'aider à couvrir les dépenses liées par exemple à l'achat de vêtements de protection, à l'équipement de sécurité et au transport	D	D*	Le financement serait transféré aux municipalités et aux Premières Nations par un mécanisme de financement global, ce qui leur donnerait plus de souplesse pour répondre aux besoins individuels.
Prestation d'aide au commencement de l'emploi et de formation Un montant maximal de 500 $ durant une période de 12 mois pour aider les bénéficiaires à commencer à travailler ou à changer d'emploi, ou à participer à une activité liée à l'emploi	N	O	
Prestation de transition à l'emploi Un montant forfaitaire maximal de 500 $ afin d'aider les bénéficiaires à faire la transition de l'aide sociale à l'emploi, à la formation ou à une activité commerciale	N	O	
Soutien exceptionnel lié au travail en raison d'un handicap Un montant maximal de 300 $ par mois pour des soutiens liés à une incapacité nécessaires pour un emploi, comme des services d'auxiliaires p. ex.	D	O	
Prestation d'emploi à plein temps Un montant maximal de 500 $ pour une période de 12 mois, pour des dépenses liées au fait de commencer un emploi	O	N	
Prestation pour autres types d'emploi et activités d'aide à l'emploi (PATEAAE)* Un montant maximal de 253 $ pour une période de 12 mois afin d'aider aux dépenses liées au fait de commencer un emploi, de changer d'emploi ou une activité d'aide à l'emploi	O	D*	
Coûts de garde initiaux Couvre, jusqu'à une valeur maximale, le coût de services de garde agréés, si le bénéficiaire doit payer ces services à l'avance	O	O	
Formation professionnelle Couvre la formation professionnelle (compétences et connaissances requises pour obtenir un emploi dans une profession prescrite).	D	D*	
Prestation liée à l'emploi Verse 100 $ par mois pour les bénéficiaires et les membres admissibles de la famille sont le revenu d'emploi ou d'un programme de formation, ou un revenu net positif découlant de l'exploitation d'une entreprise	N	O	Les prestations liées à l'emploi seraient éliminées mais remplacées par une exemption sur les gains de 200 $ par mois pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale. De plus, les bénéficiaires de l'aide sociale qui recevraient le nouveau supplément pour personnes handicapées pourraient conserver une portion de cette prestation pendant leur transition vers l'emploi Les fonds de la PLE seraient réinvestis dans le taux type. e.

AUTRES PRESTATIONS			
Frais de déplacement et de transport pour des raisons autres que la santé Peuvent être couverts si considérés raisonnables ou appropriés	D	N	Le financement serait transféré aux municipalités et aux Premières Nations par un mécanisme de financement global, ce qui leur donnerait plus de souplesse pour répondre aux besoins individuels.
Funérailles et enterrements Prestation pouvant couvrir le coût de funérailles, d'un enterrement ou d'une incinération	D	D*	
Chien-guide Aide pour les frais liés aux soins ordinaires d'un chien-guide	O	O	
Prestations discrétionnaires non liées à la santé Autres prestations non liées à la santé accordées sur une base individuelle	D	D*	
Services spéciaux, articles et paiements Autres services, articles et paiements spéciaux accordés sur une base individuelle	D	D*	

Note : Pour des renseignements officiels sur les prestations spéciales, veuillez consulter les directives d'orientation d'Ontario et travail et du POSPH sur le site Web du MSSC : http://www.mcss.gov.on.ca/fr/mcss/programs/social/directives/index.aspx.

Notre examen d'une éventuelle prestation de logement

Nous devions selon notre mandat examiner le rôle qu'une prestation de logement provinciale pourrait jouer dans le contexte d'un système d'aide sociale renouvelé. [59]

Cette partie de notre mandat témoigne de la demande croissante de logements abordables en Ontario. Les défenseurs de la réduction de la pauvreté et d'autres intervenants demandent depuis longtemps que l'on fasse progresser ce dossier. Dans sa Stratégie à long terme de logement abordable de 2010, qui s'inscrivait dans la Stratégie de réduction de la pauvreté, la province s'engageait à examiner la possibilité d'une prestation de logement pour les personnes à faible revenu. Les défenseurs d'une réforme de l'aide sociale voient également cette prestation comme une façon de fournir un soutien à tous les Ontariens à faible revenu. Ils croient qu'une prestation de logement remédierait à l'insuffisance des revenus au bas de l'échelle et en augmenterait les ressources disponibles aux personnes qui ont de la difficulté à se trouver un logement abordable.

Des personnes qui ont vécu cette expérience nous ont dit à quel point il est difficile de trouver un logement abordable. Ces personnes nous ont dit que c'était d'abord et avant tout les frais de logement qui les empêchaient de boucler leur budget et qu'un logement stable et sécuritaire est le facteur le plus important pour stabiliser leur vie avant de commencer à chercher du travail.

En réponse à la demande du gouvernement, nous avons examiné les recherches ainsi que les données sur les modèles d'autres administrations canadiennes qui offrent actuellement une prestation de logement, comme le Québec et la Saskatchewan[60]. Nous avons également tenu compte des propositions de prestation de groupes de revendication de l'Ontario[61]. Les thèmes de la suffisance et de l'équité ainsi que l'importance d'une approche régionale dans une province de la taille de l'Ontario sont ressortis de cet examen.

[59] Voir à l'annexe D, Mandat, la lettre du ministre nous demandant de nous pencher sur la possibilité d'une prestation de logement.

[60] Le programme québécois verse un montant maximal de 80 $ par mois selon la différence entre le montant du loyer et 30 % du revenu. Le programme de la Saskatchewan aide les familles à revenu faible et moyen avec enfants ainsi que les personnes handicapées à assumer les frais du loyer. Le montant du paiement dépend de la région géographique, de la taille de la famille, de l'état de personne handicapée et du revenu.

[61] Voir (i) La Federation of Rental Housing Providers of Ontario, l'Association du logement sans but lucratif de l'Ontario, la Greater Toronto Apartments Association, la Daily Bread Food Bank, la Metcalf Charitable Foundation, l'Atkinson Charitable Foundation, la *A Housing Benefit for Ontario: One Housing Solution for a Poverty Reduction Strategy* (proposition soumise au gouvernement de l'Ontario en septembre 2008); (ii) Marian Steele, *A Housing Benefit for Ontario: A Program to Reduce Poverty and to Make Work Pay* (mémoire préparé pour la Daily Bread Food Bank, la Federation of Rental Housing Providers of Ontario, l'Association du logement sans but lucratif de l'Ontario, la Greater Toronto Apartments Association, la Metcalf Charitable Foundation et l'Atkinson Charitable Foundation, septembre 2011).

Si introduite, une prestation de logement, devrait rapprocher les revenus des bénéficiaires de l'aide sociale de la MBCS. Cependant, elle devrait atteindre cet objectif sans être injuste pour les gens qui ne reçoivent pas d'aide sociale en étant disponible, sur une base générale, à toutes les familles à faible revenu, qu'elles soient ou non bénéficiaires de l'aide sociale.

Pour ce qui est de la conception, nous nous sommes tournés vers la Prestation Trillium de l'Ontario comme mécanisme de prestation possible. Elle intègre un certain nombre d'initiatives fiscales, dont le crédit d'impôt pour les coûts d'énergie et les impôts fonciers (que l'on pourrait voir comme une forme de prestation de logement). Il pourrait être utile de miser sur ce mécanisme si la province choisissait d'introduire une prestation de logement. En tant que prestation fiscale, elle devrait être conçue de manière à tenir compte de l'incidence possible sur les taux effectifs marginaux d'imposition (TEMI). Pour les populations à faible revenu, tout particulièrement les familles, des TEMI très élevés peuvent résulter du retrait simultané d'un éventail de prestations. Nous discutons au chapitre 4 de l'importance de s'attaquer au problème des TEMI, puisqu'il a une incidence négative sur les mesures stratégiques conçues pour aider les personnes à faible revenu).

RECOMMANDATION »

54. Nous recommandons qu'advenant l'instauration d'une prestation de logement, le gouvernement provincial s'assure que toutes les personnes à faible revenu, et non seulement les bénéficiaires de l'aide sociale, aient accès à cette prestation; qu'il ait recours à un mécanisme administratif efficace pour offrir cette prestation (prenant peut-être exemple sur la Prestation Trillium de l'Ontario); et qu'il tienne compte de l'incidence des taux effectifs marginaux d'imposition dans la conception de la prestation.

Autres grands enjeux de la création d'une structure de prestations améliorée

Définition de « conjoint »

Avec l'instauration d'un taux de prestations type modifié pour les personnes qui partagent un logement, que ces personnes vivent ou non en couple n'aurait plus d'importance dans la détermination des taux qu'elles devraient recevoir. Les personnes admissibles à l'aide sociale et vivant avec un autre adulte recevraient le taux type modifié. Cependant, leur relation importerait dans la détermination de leur admissibilité financière au programme. Si une personne présentant une demande d'aide sociale a un conjoint, le revenu et l'avoir du conjoint seraient pris en compte aux fins de détermination de l'admissibilité de la personne au programme.

La question est de savoir à quel moment deux personnes doivent être considérées comme un couple et, par conséquent, comme étant financièrement interdépendantes aux fins de la détermination de l'admissibilité à l'aide sociale?

En vertu des règles actuelles, deux personnes qui ne sont pas mariées sont considérées comme formant un couple si elles vivent ensemble comme un couple depuis trois mois et si ces deux personnes et la collectivité reconnaissent leur relation comme une relation de couple. Des gens ayant une expérience concrète de la situation nous ont dit que la période de trois mois était trop restrictive. Ainsi, selon ces gens, trois mois ne sont pas suffisants pour savoir si une relation est stable et si elle durera à long terme. On nous a dit que l'imposition de cette définition d'une relation de couple et que l'obligation de soutenir financièrement l'autre partenaire qu'elle crée si tôt dans la relation dissuadent les gens, tout particulièrement les femmes et les personnes handicapées, d'essayer de nouer des relations avec des personnes qui ne reçoivent pas d'aide sociale. Elle peut faire en sorte que les personnes qui reçoivent de l'aide sociale craignent d'établir une relation. Outre ce que nous avons entendu, nous avons tenu compte d'études montrant que le fait d'établir une relation aide les gens à se sortir de la pauvreté[62].

[62] Pour des exemples, voir Ross Finnie et Arthur Sweetman, « La dynamique de la pauvreté : résultats empiriques pour le Canada», *Revue canadienne d'économique*, vol. 36, n° 2, mai 2003, p. 291-325.

Nous nous sommes tournés vers d'autres programmes et administrations pour comparer leurs définitions de conjoint à celle du programme ontarien d'aide sociale. La plupart des provinces définissent « conjoint » en fonction de critères liés à l'interdépendance économique et à la reconnaissance sociale de deux personnes en tant que « couple ». La plupart utilisent également une période minimale de cohabitation. Ainsi, à l'instar de l'Ontario, un de critères utilisés par le Manitoba et la Saskatchewan pour déterminer la situation de couple est une période minimale de cohabitation de trois mois, tandis qu'au Québec et en Nouvelle-Écosse, la période est d'une année.

Selon la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il existe une situation d'interdépendance financière de couple après une année de cohabitation. Cette définition est également utilisée pour le calcul du revenu familial afin de déterminer l'admissibilité à un éventail de prestations fédérales et provinciales, dont les prestations pour enfants, la PFRT, la Prestation Trillium de l'Ontario, le crédit pour taxe sur les produits et services, et les subventions pour les services de garde à l'enfance.

Nous avons également analysé la Loi sur le droit de la famille de l'Ontario, qui considère que l'on devient conjoint de fait après trois ans de cohabitation, afin de déterminer, notamment, les obligations de soutien dans le cas d'une rupture de la relation.

Finalement, il n'existait pas de données empiriques pour nous aider à déterminer à quel moment une relation devrait être considérée comme établie et les conjoints se trouver dans l'obligation de s'entraider. Ceci étant dit, l'aide sociale ne devrait pas dissuader les bénéficiaires de nouer des relations. Les couples devraient avoir suffisamment de temps pour évaluer la viabilité de leur relation avant d'être considérés comme des conjoints, comme c'est le cas pour les couples qui ne reçoivent pas d'aide sociale. Nous sommes parvenus à la conclusion que la période d'une année prévue par la Loi de l'impôt sur le revenu était la plus appropriée.

L'adoption de cette définition d'une relation de couple alignerait le système d'aide sociale sur les critères d'admissibilité utilisés pour de nombreuses autres prestations et mesures de soutien auxquelles les personnes qui reçoivent de l'aide sociale sont susceptibles d'accéder. L'alignement des critères et des définitions rendrait les choses plus claires tant pour les bénéficiaires que pour les chargés de dossiers. Qui plus est, une définition commune à plusieurs prestations et services améliorerait l'efficacité administrative et fournirait une plateforme pour l'intégration éventuelle de prestations.

RECOMMANDATION »

55. Nous recommandons que, dans le cas des personnes vivant en couple, l'admissibilité à l'aide sociale continue d'être fondée sur le revenu et l'avoir globaux du couple, mais que la définition de « relation de couple » soit modifiée pour correspondre à la définition prévue dans la Loi de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire des personnes qui vivent en couple depuis un an plutôt que depuis trois mois.

Traitement du revenu

Nous avons étudié attentivement les règles concernant le traitement du revenu que les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent recevoir en plus de leurs paiements de soutien du revenu par l'intermédiaire du programme. Le cadre de règles actuel fait une distinction entre trois formes de revenu:

- les paiements de soutien du revenu (qui peuvent remplacer l'aide sociale);
- les paiements visant à augmenter l'aide sociale;
- les revenus d'emploi.

Les paiements de soutien du revenu (tels que l'assurance-emploi, les indemnités de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail et les prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada) sont déduits intégralement des paiements d'aide sociale. Cette règle est fondée sur le principe selon lequel le programme d'aide sociale est le « dernier payeur » et que, par conséquent, les paiements faits au titre de l'aide sociale doivent être réduits du montant des autres soutiens du revenu.

Les paiements versés à tous les ménages à faible revenu (comme la POE ou des paiements exceptionnels à tous les Ontariens, telles les remises pour la Taxe de vente harmonisée ou l'électricité) constituent un revenu entièrement exempté aux fins de l'aide sociale. La justification de cette exemption est que ces paiements ont pour but de couvrir des coûts qui ne sont pas inclus dans les prestations d'aide sociale ou qu'il s'agit de paiements ponctuels de faible valeur qui ont peu d'incidence sur l'admissibilité globale des bénéficiaires de l'aide sociale. Les paiements faits dans des circonstances extraordinaires, comme les indemnités versées pour les souffrances et les douleurs subies ou pour couvrir des frais liés à l'invalidité, sont également complètement exemptés parce qu'ils sont associés à une situation particulière extérieure à la vie quotidienne.

À l'heure actuelle, afin d'inciter les gens à renoncer à l'aide sociale pour un emploi, le revenu d'emploi réduit les prestations d'aide sociale d'une personne de 50 cents pour chaque dollar de revenu gagné. Nous avons proposé un taux de déduction, décrit plus tôt dans ce chapitre, qui résulterait en une réduction moyenne de 50 cents pour chaque dollar provenant d'un revenu d'emploi, y compris les 200 $ par mois du revenu d'emploi qui seraient exemptés de toute déduction.

Nous considérons que le cadre de règles actuel, décrit précédemment, constitue une approche saine. Il est généralement appliqué de façon appropriée, mais en plus des nouvelles exemptions touchant les gains, certains changements s'imposent dans le traitement des cadeaux, du revenu d'un travail autonome et des pensions alimentaires pour enfants.

Dons

Ontario au travail fait une distinction entre les cadeaux en espèces et les cadeaux en nature ainsi qu'entre les cadeaux de faible et de grande valeur. Tous les cadeaux en nature sont exemptés, comme le sont les cadeaux en espèces peu fréquents et de faible valeur. Aucune limite n'est définie et les chargés de dossiers déterminent, à leur discrétion, si un paiement comptant devrait être traité comme un revenu. Les cadeaux en espèces de plus grande importance sont également exemptés s'ils sont clairement faits dans le but de répondre à un besoin extraordinaire, comme le remplacement d'un appareil électroménager. Encore une fois, aucun montant maximal n'est prescrit et la décision repose sur les chargés de dossiers. Par contre, les règles du POSPH ne font pas de distinction entre les cadeaux en espèces et en nature, ni entre les cadeaux de faible et de grande valeur. L'exemption maximale est de 600 $ par année, tant pour les cadeaux en espèces que pour les cadeaux en nature.

Nous n'avons pas trouvé d'explication aux différences entre les deux programmes en ce qui concerne les cadeaux. Les règles devraient être uniformes et claires pour ne pas que les chargés de dossiers aient à déterminer si un cadeau constitue ou non un revenu. Tous les cadeaux qu'un bénéficiaire de l'aide sociale reçoit sous forme de biens ou de services devraient constituer un revenu complètement exempté; les cadeaux sous forme de paiements qui ne sont pas fréquents ou réguliers devraient être exemptés jusqu'à concurrence de 6 000 $ par année; les paiements reçus pour couvrir des frais extraordinaires, comme une réparation domiciliaire ou l'achat de nouveau mobilier, devraient être entièrement exemptés et ne pas compter dans le calcul du plafond de 6 000 $.

RECOMMANDATION »

56. Nous recommandons que tous les cadeaux qu'un bénéficiaire de l'aide sociale reçoit sous forme de biens ou de services constitue un revenu complètement exempté; les cadeaux sous forme de paiements qui ne sont pas fréquents ou réguliers devraient être exemptés jusqu'à concurrence de 6 000 $ par année; les paiements reçus pour couvrir des coûts extraordinaires, comme une réparation domiciliaire ou l'achat de nouveau mobilier, devraient être entièrement exemptés et ne pas être pris en compte dans le calcul du plafond de 6 000 $.

Revenu d'un emploi autonome

Nous avons entendu différents points de vue sur la manière dont les revenus d'emploi devraient être traités par l'aide sociale. D'une part, il est intéressant de constater que des gens qui ont peu de connaissance ou d'expérience du système d'aide sociale sont souvent surpris d'apprendre que les bénéficiaires peuvent gagner un revenu sans pour autant qu'un montant équivalent soit déduit de leurs prestations. D'autre part, de nombreux bénéficiaires croient qu'ils devraient pouvoir conserver tous leurs revenus pour compenser les faibles taux de l'aide sociale et voient toute réduction de leurs prestations en raison de leurs gains comme une désincitation au travail.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les prestations d'aide sociale sont actuellement réduites de 50 cents pour chaque dollar provenant d'un revenu d'emploi, afin d'inciter les gens à sortir de l'aide sociale. Cependant, dans le cadre d'Ontario au travail, le revenu d'un emploi autonome (sans les dépenses d'entreprise) est déduit intégralement des prestations. Le POSPH déduit 50 cents de chaque dollar gagné, de la même façon que pour les gains tirés d'un emploi. Encore une fois, nous constatons un manque de cohérence entre Ontario au travail et le POSPH, sans que cette différence soit justifiée.

Compte tenu de la prévalence des emplois précaires, l'emploi autonome peut représenter l'option la plus viable et la plus prometteuse pour certaines personnes. Il faut l'encourager plutôt que de le décourager par la structure des prestations. Par souci de justice et d'équité, et dans le but de promouvoir les possibilités d'emploi, le revenu net d'un travail autonome devrait être traité de la même façon que le revenu d'emploi pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale.

RECOMMANDATION »

57. Nous recommandons que le revenu tiré d'un travail autonome fasse l'objet, dans tous les cas, du même taux de retrait des prestations qu'un revenu d'emploi.

Pensions alimentaires pour enfants

Dans le système actuel, les paiements de pension alimentaire reçus sont considérés comme des revenus non tirés d'un emploi et déduits en entier des prestations. Nous avons examiné l'approche dans la perspective de l'équité. Un taux de retrait de 50 % du revenu gagné est appliqué aux familles « intactes » dont les deux parents reçoivent de l'aide sociale. Lorsqu'il est question de pensions alimentaires, le « revenu » provenant du parent n'ayant pas la garde de l'enfant est déduit en entier.

Comme il n'y a pas d'avantages financiers, les parents sont peu motivés à demander une pension alimentaire. Les recherches laissent également entendre que les payeurs peuvent être découragés d'apprendre que leurs paiements « vont au gouvernement », plutôt que directement au soutien de leurs enfants[63]. L'application d'un taux inférieur de réduction pourrait inciter davantage les parents à demander volontairement une pension alimentaire et également accroître la motivation à la payer. Nous en sommes arrivés à la conclusion que les paiements de pension alimentaire devraient être traités de la même façon que le revenu gagné de manière à ce que les prestations soient réduites de 50 cents pour chaque dollar de pension alimentaire touché[64].

Actuellement, les bénéficiaires de l'aide sociale doivent faire les démarches nécessaires pour obtenir une pension alimentaire. Cette mesure touche principalement les femmes chefs de famille monoparentale. Les arrangements concernant les pensions alimentaires peuvent être conclus à l'amiable, mais cela n'est pas toujours possible. L'obligation de demander une pension alimentaire n'est pas imposée dans des circonstances atténuantes, comme par exemple si une telle démarche expose la mère à des risques de violence. Cependant, de nombreuses femmes ne sont par prêtes à signaler le risque possible de violence.

Si le payeur potentiel est réticent, le fait de demander une pension alimentaire peut être extrêmement pénible pour d'autres raisons. Cela peut donner lieu à la contestation acrimonieuse des arrangements concernant la garde et l'accès, même si la question de la pension et celle de la garde sont distinctes devant la loi. La démarche en vue de l'obtention d'une pension alimentaire peut signifier le déploiement d'efforts pour prouver la paternité, des conflits prolongés devant les tribunaux et le recours fréquent à des mesures de la part du parent ayant la garde et du Bureau des obligations familiales pour l'exécution des paiements. À l'extérieur du système d'aide sociale, la décision d'un parent de demander une pension alimentaire est volontaire. En obligeant les bénéficiaires à faire la demande, nous nous attendons à ce qu'elles s'exposent à une situation potentiellement traumatisante.

L'obligation de demander une pension alimentaire peut également avoir des répercussions négatives sut la relation entre les bénéficiaires et les chargés de dossiers. Les bénéficiaires peuvent avoir l'impression que l'on met en doute leur jugement ou que l'on scrute les détails de leur vie personnelle. Ces personnes peuvent croire que la divulgation de détails sur leurs relations personnelles donnera lieu à des mesures punitives préjudiciables pour elles-mêmes et pour leurs enfants.

Agents d'aide au recouvrement

Les agents d'aide au recouvrement jouent un rôle important auprès des bénéficiaires de l'aide sociale qui souhaitent obtenir une pension alimentaire. Ils peuvent, par exemple, les aider à conclure des ententes privées entre parents, à retrouver des parents absents et à préparer des documents judiciaires. Ils peuvent également assurer la liaison entre les bénéficiaires et le Bureau des obligations familiales, et aider les bénéficiaires durant les audiences.

Le fait d'obliger un parent à se présenter devant le tribunal de la famille, et peut-être de participer au processus du Bureau des obligations familiales, crée des frais administratifs dans des circonstances où le succès est peu probable. Nous avons trouvé peu d'éléments prouvant que l'obligation de faire des démarches pour obtenir une pension alimentaire soit rentable.

Une telle démarche devrait être volontaire. Cependant, des agents d'aide au recouvrement devraient demeurer disponibles pour encourager les bénéficiaires de l'aide sociale à faire une demande et aider ceux qui souhaitent le faire.

---

[63] Pour des exemples, voir Cynthia Miller, Mary Farrell, Maria Cancian et Daniel R. Meyer, « The Interaction of Child Support and TANF: Evidence from Samples of Current and Former Welfare Recipients », New York : MDRC, janvier 2005).

[64] De nombreuses administrations, dont le Québec, le Royaume-Uni, l'Australie et certains états américains, permettent aux bénéficiaires de l'aide sociale de conserver en entier ou en partie les paiements de pension alimentaire reçus sans réduire leurs prestations.

RECOMMANDATIONS »

58. Nous recommandons que les paiements de pensions alimentaires pour enfants touchés par un bénéficiaire de l'aide sociale soient traités comme un revenu gagné (assujettis à une exemption de 50 % plutôt que les 100 % actuels), ce qui créerait un incitatif à faire des démarches pour obtenir une pension alimentaire.

59. Nous recommandons que les bénéficiaires de l'aide sociale puissent choisir de faire ou non des démarches pour obtenir une pension alimentaire, compte tenu de leur situation familiale.

60. Nous recommandons que les parents qui décident d'engager des démarches pour obtenir une pension alimentaire puissent obtenir l'aide d'une agente ou d'un agent d'aide au recouvrement.

Amélioration des règles relatives à l'avoir

Les règles qui régissent l'avoir constituent un élément important des exigences en matière d'admissibilité à l'aide sociale. Des plafonds sont en place afin de veiller à ce que des ressources publiques restreintes soient attribuées aux personnes qui en ont vraiment le plus besoin. Le défi consiste alors à déterminer les plafonds appropriés.

Les règles actuelles sur l'avoir minent la capacité des particuliers et des familles de trouver la stabilité financière et de faire face aux périodes d'incertitude financière. Elles vont également à l'encontre de nombreuses initiatives gouvernementales conçues pour aider les Canadiens à épargner et à acquérir des actifs. Nous ne voyons pas pourquoi les politiques sur l'aide sociale ne devraient pas aller dans le même sens et appuyer les mêmes objectifs.

Pour nous, il n'est pas très logique que les gens aient à se départir d'actifs qu'ils ont peut-être mis des années à acquérir, comme les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), uniquement pour recevoir un soutien à court terme. Selon des arguments entendus, le fait d'obliger des particuliers à encaisser leurs REER, souvent avec pénalité, peut se révéler plus coûteux à long terme pour le gouvernement qui devra investir davantage dans la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti afin d'aider les personnes qui n'ont plus d'épargne-retraite.

Jumelés aux exemptions de gains décrites plus tôt dans ce chapitre, les changements que nous proposons pour les règles relatives à l'avoir aideraient à améliorer la résilience financière des bénéficiaires et leur capacité de faire face aux périodes d'instabilité lorsqu'ils ne touchent pas d'aide sociale.

> *La clause actuelle relative à l'état de santé antérieur et qui restreint l'aide sociale accordée à ceux qui n'ont aucun actif est mauvaise. Elle ne fait que miner la possibilité pour ces personnes de reprendre le dessus, sur le plan fiscal. Tout comme un entrepreneur qui, à l'occasion, a tiré parti de ses actifs personnels pour obtenir des prêts aux entreprises et qui aurait pu facilement connaître le chômage s'il n'avait pu procéder ainsi, nous sommes véritablement en train de détruire l'occasion pour les personnes de reprendre le dessus s'il faut suspendre les versements d'aide sociale jusqu'à ce qu'elles aient cédé toutes leurs possessions. Pouvez-vous concevoir que le gouvernement suspendrait le versement des prestations de Sécurité de la vieillesse à un pensionné jusqu'à ce que les produits de la vente de ses biens soient épuisés? Cette situation serait injuste; or, la situation des bénéficiaires de l'aide sociale ici l'est tout autant ! [Traduction]*
>
> –Extrait d'une présentation

Traitement des liquidités

Les plafonds imposés par Ontario au travail sur l'avoir liquide (qui peut facilement être converti en espèces) sont généralement liés aux taux mensuels maximums d'aide sociale, à moins que le groupe de prestataires ne compte des enfants. Ainsi, les prestataires sans enfant peuvent conserver des liquidités jusqu'à concurrence d'un montant équivalant à environ un mois de soutien au revenu de l'aide sociale (592 $ pour une personne seule et 1 021 $ pour un couple)[65]. Des montants additionnels sont permis pour les groupes de prestataires qui comptent des enfants à charge.

De nombreuses personnes nous ont dit que ces plafonds étaient trop bas. Il ne reste aux prestataires qui sont tenus d'épuiser presque tous leurs avoirs que peu de ressources sur lesquelles compter, à part leur revenu immédiat, une fois qu'ils ont quitté le programme d'aide sociale. Il est peut probable qu'ils soient financièrement résilients s'ils se retrouvent, même brièvement, sans revenu stable. Cette situation est particulièrement troublante dans un marché du travail précaire, où les emplois peuvent être temporaires, et compte tenu que de nombreux Ontariens qui perdent leur emploi n'ont pas accès à l'assurance-emploi.

Les plafonds imposés par le POSPH sur les liquidités sont, par contre, beaucoup plus élevés (5 000 $ pour une personne seule et 7 500 $ pour un couple). Le plafond varie selon la composition du groupe de prestataires, mais il n'est pas lié au montant mensuel du soutien du revenu.

Nous n'avons pas pu trouver de justification pour les différences entre les plafonds des programmes. Nous en avons conclu que des mesures immédiates devaient être prises pour harmoniser les règles de manière à traiter également tous les prestataires. Les plafonds de l'aide sociale relatifs aux liquidités devraient être de 5 000 $ pour une personne seule et de 7 500 $ pour un couple.

Un des arguments souvent soulevés contre la hausse des plafonds des liquidités est qu'un plus grand nombre de personnes seraient admissibles à l'aide sociale, ce qui augmenterait le volume de travail et les coûts du programme. À notre connaissance, aucune étude sérieuse sur l'incidence des plafonds s'appliquant à l'avoir sur la charge de travail de l'aide sociale n'a été publiée au Canada. Cependant, nous notons que les augmentations récentes au Manitoba et au Québec (60 000 $ pour les REER et autres épargnes) n'ont pas eu d'incidence importante sur le nombre de clients de l'aide sociale. De façon similaire, des études ciblant d'autres administrations qui ont haussé le plafond des liquidités (y compris un certain nombre d'états américains) n'ont constaté que peu ou pas d'augmentation du nombre de clients[66].

Nous avons également examiné la possibilité d'élever les plafonds s'appliquant aux liquidités au-delà de ces niveaux. Un projet de loi d'initiative parlementaire déposé en 2010 en Ontario proposait d'augmenter les plafonds du POSPH à 12 000 $ pour une personne seule et à 20 000 $ pour un couple[67].

Une fois les plafonds des liquidités élevés aux valeurs susmentionnées, la province devrait évaluer de façon empirique si la hausse a eu une incidence mesurable sur l'augmentation du nombre de clients et sur la capacité des bénéficiaires de quitter l'aide sociale. Si les plafonds plus élevés n'ont pas entraîné une hausse considérable du nombre de clients, ils devraient être augmentés à nouveau, puis l'incidence de cette hausse évaluée également. Les plafonds proposés par le projet de loi d'initiative parlementaire pourraient servir de ligne directrice pour de futures augmentations.

RECOMMANDATIONS »

61. Nous recommandons au gouvernement provincial d'engager des mesures immédiates pour harmoniser les règles de l'avoir liquide afin qu'elles soient les mêmes pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale, soit 5 000 $ pour une personne seule et 7 500 $ pour un couple.

[65] Selon les taux de 2011 d'Ontario au travail.

[66] Voir par exemple Dory Rand, « Reforming State Rules on Asset Limits: How to Remove Barriers to Saving and Asset Accumulation in Public Benefit Programs », *Clearinghouse Review Journal of Poverty Law and Policy*, mars-avril 2007.

[67] Assemblée législative de l'Ontario, 39:2 Projet de loi 23, *Loi de 2010 rehaussant l'autonomie financière des bénéficiaires du soutien du revenu* (Toby Barrett), HTTP://WWW.ONTLA.ON.CA/WEB/BILLS/BILLS_DETAIL.DO?LOCALE=FR&BILLID=2300&DETAILPAGE=/BILLS_DETAIL_THE_BILL&ISCURRENT=FALSE

62. Nous recommandons que, suivant l'harmonisation des règles relatives aux liquidités, le gouvernement provincial détermine, partant d'une étude empirique, si la hausse a eu une incidence mesurable sur l'augmentation du nombre de clients et sur la capacité des bénéficiaires de quitter l'aide sociale. Si les plafonds plus élevés n'ont pas entraîné une hausse nette considérable du nombre de clients, nous recommandons qu'ils soient de nouveau augmentés.

Mécanismes d'épargne

Les régimes enregistrés d'épargne-études (REEE) et les régimes enregistrés d'épargne-invalidité (REEI) sont exemptés à titre d'avoir par Ontario au travail et le POSPH. Cependant, les REER non immobilisés ne sont pas exemptés et doivent être encaissés, même si le demandeur de prestations doit subir une pénalité. Il n'existe pas de règles précises concernant les autres mécanismes d'épargne à long terme comme les comptes de perfectionnement individuel (CPI) et ceux-ci ne sont par conséquent pas exemptés.

D'autres provinces canadiennes ont adopté différentes approches au regard des mécanismes d'épargne à long terme. Au Québec, une disposition spéciale permet aux particuliers de conserver jusqu'à 60 000 $ au titre de certains mécanismes d'épargne comme les REER, les REEE et les CPI.

Le traitement accordé actuellement à l'épargne à long terme mine l'objectif stratégique d'encourager les gens à économiser pour le futur et à assurer leur propre sécurité financière pour la retraite. Notre conclusion est que l'Ontario devrait instaurer une exemption totale pour les REER, les REEE, les CPI et autres mécanismes d'épargne à long terme, jusqu'à concurrence de 60 000 $, au titre de la détermination de l'admissibilité à l'aide sociale.

RECOMMANDATION »

63. Nous recommandons au gouvernement provincial d'instaurer une exemption totale pour les régimes enregistrés d'épargne-retraite, les régimes enregistrés d'épargne-études, les comptes de perfectionnement individuel et autres mécanismes d'épargne à long terme du calcul de l'avoir jusqu'à concurrence de 60 000 $, au moment d'établir l'admissibilité à l'aide sociale.

Autres actifs

De nombreuses personnes, en particulier dans les centres non urbains, nous ont dit qu'une voiture était nécessaire à la vie de tous les jours ainsi que pour participer au marché du travail ou suivre une formation.

Les bénéficiaires d'Ontario au travail peuvent posséder un véhicule automobile principal et, si sa valeur est inférieure à 10 000 $, il n'est pas pris en compte dans le calcul de leur avoir. Toute valeur excédant 10 000 $ est pris en compte au regard du plafond sur la valeur total de leur avoir. Cependant, les bénéficiaires ont six mois à partir de la date à laquelle ils présentent une demande d'aide sociale pour disposer d'un véhicule dont la valeur est supérieure à la limite et en acheter un de moindre valeur, avant que le montant de 10 000 $ soit inclus dans l'avoir. Les véhicules secondaires de 10 000 $ ou moins peuvent également être exemptés du calcul de l'avoir si l'on démontre que d'autres membres du groupe de bénéficiaires en ont besoin pour participer à des activités liées à l'emploi ou à l'aide à l'emploi.

Par contre, aucune valeur limite n'est imposée sur le véhicule principal des bénéficiaires du POSPH. Cette différence tient peut-être compte des coûts découlant des modifications ou autres exigences liées aux véhicules de certaines personnes handicapées. À l'instar d'Ontario au travail, les véhicules secondaires peuvent également être exemptés du calcul de l'avoir si l'on démontre que d'autres membres du groupe de bénéficiaires en ont besoin; dans le cas du POSPH, la valeur doit cependant être inférieure à 15 000 $.

Lorsqu'il faut établir la valeur d'un véhicule, les chargés de dossiers doivent s'assurer que le véhicule appartient au bénéficiaire, en déterminer la valeur à l'aide du Livre rouge ou d'autres renseignements sur le marché, déduire tout remboursement de prêt en souffrance et tenir compte de toute autre forme de dépréciation. Du point de vue de la complexité administrative et du rapport coût-efficacité, nous sommes incapables de justifier ce temps et les dépenses consacrés à l'application de cette règle. Qui plus est, les tâches requises des chargés de dossiers sont incompatibles avec leur formation et leurs compétences.

Il est peu probable que les personnes qui satisfont aux autres critères d'admissibilité relatifs aux revenus et aux avoirs possèdent des véhicules de grande valeur. Il semble contre-productif d'obliger les demandeurs à vendre leur véhicule parce que sa valeur est supérieure à la limite permise pour en acheter un autre de moindre valeur. Dans l'esprit de l'approche adoptée par le gouvernement et qui met l'accent sur l'acquisition et la conservation d'avoirs pour améliorer l'autonomie, tous les véhicules principaux devraient être exemptés du calcul de l'avoir, comme c'est maintenant le cas dans le cadre du POSPH.

De nombreuses collectivités autochtones nous ont dit que les règles relatives à l'avoir ne tiennent pas compte d'articles spécifiques qui peuvent être nécessaires pour participer à des activités traditionnelles liées à leur culture ou pour assurer leur autonomie – c'est le cas des motoneiges, des canots et de l'équipement de chasse. Les administrateurs des Premières Nations devraient disposer de plus de latitude pour déterminer les règles s'appliquant à l'avoir afin de tenir compte des besoins particuliers de leurs collectivités. Les municipalités du Nord devraient disposer de plus de latitude pour déterminer les règles s'appliquant à l'avoir afin de tenir compte des réalités de la vie dans ces régions.

RECOMMANDATIONS »

64. Nous recommandons que, dans le but d'éliminer des tâches administratives inutiles, le gouvernement provincial exempte le véhicule principal du calcul de l'avoir pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale.

65. Nous recommandons au gouvernement provincial de donner aux Premières Nations et aux municipalités du Nord une plus grande latitude pour établir des règles qui tiennent compte des besoins particuliers de leurs collectivités.

Logement à loyer indexé sur le revenu

Avec l'adoption du taux type, l'aide sociale ne comprendra plus d'allocation distincte pour le logement pouvant être liée aux échelles courantes pour les logements à loyer indexé sur le revenu (LIR). Cela donne l'occasion de simplifier la manière de calculer le montant du LIR pour les bénéficiaires de l'aide sociale et de s'attaquer aux règles complexes relatives aux seuils ainsi qu'aux variations soudaines des taux de retrait des prestations qui peuvent se produire dans le système actuel.

En général, les locataires de logement à LIR qui ne reçoivent pas d'aide sociale paient un loyer correspondant à 30 % du revenu du ménage. Cependant, les bénéficiaires d'aide sociale qui vivent dans un logement à LIR paient un loyer fondé sur des échelles établies par la province, ce qui donne lieu à des loyers inférieurs. Les échelles de loyer varient en fonction de la taille de la famille et ne sont pas les mêmes pour le POSPH et Ontario au travail. Le bénéficiaire qui n'a pas de revenu d'emploi ou dont le revenu d'emploi est limité, reçoit de l'aide sociale une allocation de logement qui correspond au loyer payé, tel que déterminé par les échelles de loyer. Si le revenu d'emploi ou d'autres sources d'un bénéficiaire dépasse un certain seuil, le montant du LIR est modifié pour correspondre à 30 % de son revenu gagné.

Certains bénéficiaires dont le revenu dépasse le seuil peuvent voir leur loyer augmenter considérablement, alors que l'allocation pour loyer de l'aide sociale est plafonnée. De plus le montant du LIR est établi en fonction des gains bruts et, dans le cas des bénéficiaires de l'aide sociale, ne tient pas compte de l'exemption de 50 % des gains (la « récupération »).

Pour résoudre ces problèmes, les bénéficiaires d'aide sociale devraient être traités de la même façon que les autres locataires de LIR. Cela éliminerait la nécessité d'échelles pour les logements et de seuils de revenu distincts, et rendrait le système plus facile à comprendre tant pour les chargés de dossiers que pour les bénéficiaires. Ce changement signifierait également que de nombreux bénéficiaires de l'aide

sociale habitant des logements à LIR paieraient un loyer plus élevé puisque la part de 30 % du revenu proposée aurait généralement comme résultat de hausser les LIR. Pour la plupart des bénéficiaires, cependant, l'augmentation du loyer serait contrebalancée par les augmentations qui découleront de l'élimination de l'allocation de logement et de l'application du taux type.

La mise en œuvre de cette nouvelle approche augmenterait les recettes de location des municipalités. Comme nous l'avons souligné au chapitre 6, la province devra déterminer, dans le cadre de discussions avec les municipalités sur le partage des coûts, de quelle façon ces fonds seront utilisés.

RECOMMANDATION »

66. Nous recommandons, puisque le nouveau taux ordinaire ne comprendrait plus de montant distinct pour le logement, que les loyers des bénéficiaires de l'aide sociale qui habitent dans des logements à loyer indexé sur le revenu ne soient plus fondés sur des échelles de loyer, mais correspondent plutôt à 30 % du revenu du ménage (comme c'est le cas pour les résidents qui ne touchent pas d'aide sociale), y compris le revenu provenant des prestations d'aide sociale, déduction faite des revenus exemptés (la « récupération »).

Subventions accordées aux résidents du Nord de l'Ontario pour frais de transport à des fins médicales

Un autre exemple d'interaction qui ajoute à la complexité du système d'aide sociale est le Programme de subventions accordées aux résidents du Nord de l'Ontario pour frais de transport à des fins médicales, du MSSLD. Ces subventions et les prestations d'aide sociale contribuent toutes deux à couvrir les frais du transport à des fins médicales ainsi que des frais d'hébergement connexes[68]. Il y a cependant des différences appréciables entre les pratiques administratives des deux programmes. Les coûts admissibles sont différents tout comme les méthodes de remboursement.

Les bénéficiaires de l'aide sociale et leurs chargés de dossiers du Nord de l'Ontario doivent suivre un processus complexe de d'harmonisation et de remboursement pour satisfaire les deux programmes. Le MSSLD et le MSSC devraient travailler ensemble pour simplifier de processus, tant pour les clients que pour les chargés de dossiers.

RECOMMANDATION »

67. Nous recommandons que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et le ministère des Services sociaux et communautaires se penchent sur l'interaction complexe qui existe entre l'aide sociale et le Programme de subventions accordées aux résidents du Nord de l'Ontario pour frais de transport à des fins médicales.

Assembler les bases : vers un système entièrement renouvelé

Les changements que nous proposons dans ce chapitre simplifieront radicalement la structure des prestations d'aide sociale. La mise en œuvre de ces changements aidera à éliminer des obstacles au travail auxquels sont confrontées les personnes handicapées et non handicapées tout en rapprochant le système de l'atteinte d'un équilibre entre taux suffisants, équité et incitatifs financiers au travail.

La méthode axée sur les éléments de base rendrait les choses plus simples dès le départ et préparerait la voie pour la réalisation d'autres progrès vers un système entièrement renouvelé selon lequel une prestation d'invalidité, des prestations pour enfants et des prestations pour services de santé complémentaires sont disponibles à tous les Ontariens à faible revenu à l'extérieur du système d'aide sociale.

À titre d'exemple, les tableaux de l'annexe G montrent les valeurs initiales des trois éléments de base.

La mise en œuvre intégrale des changements décrits dans ce chapitre prendra du temps. Nous soulignons au chapitre 6 les changements devant être apportés prioritairement et rapidement à la structure de prestations et à d'autres éléments du système d'aide sociale, pour que l'Ontario puisse entamer le processus de changement.

[68] Les frais de déplacement à des fins médicales des résidents inscrits des Premières Nations sont assumés par le gouvernement fédéral.

Chapitre 3 : Une reddition de comptes renforcée

Il est temps que les personnes sans emploi ou sous-employées soient traitées en partant du principe que, comme tout autre citoyen, elles sont capables d'être honnêtes et responsables. La société en général s'attend à ce que l'aide sociale ne soit accordée qu'aux personnes qui en ont vraiment besoin et à ce que le système comporte des mécanismes pour veiller à ce qu'il en soit ainsi. Cela est tout à fait légitime. Ce que nous voulons dire ici est qu'il devrait être possible d'avoir de tels mécanismes de protection et d'assurance sans devoir consacrer des ressources importantes à des activités qui semblent avoir pour but de fournir cette assurance, mais qui, on le sait, sont en réalité inutiles. [Traduction]

–Présentation, Association des services sociaux des municipalités de l'Ontario

Introduction

Un cadre redditionnel rigoureux est requis pour que le système d'aide sociale soit efficace et durable. Ce cadre doit énoncer des résultats clairs pour le système, préciser de quelle manière les progrès vers la concrétisation de ces résultats seront mesurés et décrire les rôles et responsabilités de la province ainsi que des municipalités et des Premières Nations pour l'obtention de ces résultats. Des mécanismes efficaces et transparents doivent également être mis en place pour veiller à ce que les bénéficiaires d'aide sociale satisfassent aux exigences du programme.

Dans ce chapitre, nous nous penchons sur trois aspects de la reddition de comptes :

- Résultats et mesures du rendement;
- Rôles et responsabilités;
- Exigences en matière de conformité.

Résultats et mesures du rendement

Définition des résultats

L'un des objectifs de longue date du système d'aide sociale est de fournir un soutien du revenu et d'aider des personnes à se trouver un emploi. Toutefois, au-delà de cet énoncé général de l'objectif global, il n'y a jamais eu de définition claire des résultats escomptés du programme. Un cadre redditionnel significatif requiert une définition claire des résultats escomptés. Dans le domaine de l'aide sociale, la formulation de résultats escomptés clairs fournirait une base à partir de laquelle évaluer le rendement du système.

La discussion de la méthode d'établissement des taux du Chapitre 2 reflète notre vision du résultat attendu du volet soutien du revenu de l'aide sociale : il devrait y avoir un équilibre entre les trois objectifs que sont le caractère suffisant des prestations; l'équité entre les bénéficiaires d'aide sociale et les travailleurs à faible revenu; les incitatifs financiers à travailler. Nous avons également décrit les repères devant être élaborés pour évaluer dans quelle mesure ces trois objectifs sont atteints et un équilibre est établi entre eux. Ce résultat explicite, avec les objectifs énoncés et les repères de la structure des prestations, représente un progrès important vers l'amélioration de la reddition de comptes et de la transparence en ce qui concerne les dépenses au titre du soutien du revenu.

Du côté de l'emploi, le résultat escompté du programme n'a jamais été défini de façon suffisamment détaillée pour aider à façonner le programme. Le résultat global « obtention d'un emploi » ne fait pas de distinction entre des buts disparates. Un programme peut viser l'obtention d'un emploi à court terme, susceptible de donner lieu au retour des bénéficiaires à l'aide sociale après une courte période. Un autre programme peut être axé sur des études ou une formation susceptible

de permettre un cheminement de carrière à plus long terme et, par conséquent, l'abandon par le bénéficiaire du système d'aide sociale. En raison de ce manque de clarté des résultats escomptés, les chargés de dossiers de différentes municipalités et Premières Nations poursuivent des objectifs différents dans le cadre de leur travail avec les clients, ce qui rend difficile l'évaluation de l'efficacité globale du système.

Le système devrait être guidé par une vision plus précise de ses résultats escomptés en matière d'emploi. Au Chapitre 1, nous exposons des façons de faire progresser l'objectif général d'aider les gens à participer au marché du travail et à la vie de leur collectivité au maximum de leurs capacités (une méthode tenant compte du « niveau de préparation à l'emploi », des ressources axées sur les personnes handicapées et les autres personnes qui doivent surmonter de multiples obstacles à l'emploi et des plans de cheminement vers l'emploi individuels). Les résultats liés à l'emploi doivent être fondés sur cet objectif général. Cela signifie que les résultats du programme devraient mettre l'accent sur des emplois *plus durables*.

RECOMMANDATION »

68. Nous recommandons au gouvernement provincial d'établir des résultats pour les services d'emploi et les mesures de soutien, partant d'un objectif général qui consiste à aider les gens à participer autant qu'ils le peuvent au marché du travail ou à la vie de leur collectivité, et de s'assurer que le résultat escompté de l'aide à l'emploi soit d'aider les gens à obtenir un emploi plus durable.

Mesures et objectifs en matière de rendement

À l'heure actuelle, les accords de financement au titre des services de soutien de l'emploi du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) sont fondés sur des mesures du rendement, dont le placement et le maintien en emploi, et les gains. Les accords de services d'Ontario au travail lient également 20 % du financement de l'aide aux mesures du rendement relatives à l'emploi, y compris les taux d'abandon de l'aide sociale, les taux de conservation d'un emploi et les salaires moyens. Ces mesures ne suffisent pas à donner une image claire du rendement du système dans son ensemble ou de la mesure dans laquelle il répond aux besoins de tous les clients.

Les municipalités et les Premières Nations devenant gestionnaires responsables du nouveau programme intégré, les accords de services négociés avec la province devront établir des mesures et des cibles en matière de rendement qui témoignent de l'éventail des besoins des bénéficiaires et qui comprennent des critères pour l'évaluation des progrès réalisés pour ce qui est d'aider les clients à « se rapprocher » du marché du travail. Les accords de services font déjà partie du système actuel, mais dans le nouveau système, ils devraient rendre davantage compte des responsabilités conjointes des parties et de leur engagement à mesurer et à améliorer le rendement.

Les cibles de mesures du rendement à atteindre, tant à court qu'à long terme, devraient être précisées dans les accords de services. On bénéficierait ainsi d'indicateurs précoces et réguliers de lacunes devant être définies et éliminées au fil du temps.

> *Un défi tenace doit être relevé par les administrations, soit l'élaboration d'indicateurs et de mesures de l'agencement parfois complexe d'interventions requises pour déplacer des personnes ayant à surmonter des obstacles significatifs à l'emploi sur un continuum dont le point de départ peut se caractériser par un attachement faible ou inexistant au marché du travail, vers un ou plusieurs emplois correspondant à leurs objectifs de carrière à long terme.*[69] *[Traduction]*
>
> –Cameron Crawford

Comme nous en avons discuté au Chapitre 1, certains bénéficiaires sont capables de quitter le système d'aide sociale pour un emploi sans avoir besoin d'un soutien important, tandis que d'autres peuvent avoir besoin de formes de soutien plus intensif et exhaustif. Pour veiller à ce que les personnes handicapées et autres devant surmonter de multiples obstacles

[69] Cameron Crawford, *Towards an Understanding of Effective Practices in Employment Programs for People with Disabilities in Canada*, Toronto, Institut de recherche et de développement sur l'intégration et la société, 2012, p. 32 : http://irisinstitute.files.wordpress.com/2012/01/employment-program-best-practices_iris.pdf.

à l'emploi soient traitées en priorité et reçoivent le soutien intensif dont elles peuvent avoir besoin, les cibles devraient être conçues de manière à ce qu'un taux global ou moyen de succès n'éclipse pas les résultats. À titre d'exemple, la différence entre les résultats des bénéficiaires qui connaissent le plus et le moins de succès pourraient être mesurée et des cibles établies pour réduire l'écart. De telles mesures et cibles de rendement, y compris les cibles de réduction globale de l'écart, contribueraient à garantir que les municipalités et les Premières Nations mettent l'accent sur les bénéficiaires qui doivent relever les défis les plus importants ainsi que sur ceux dont le parcours est relativement facile.

RECOMMANDATION »

69. Nous recommandons, pour chaque secteur de prestation de services, l'établissement de cibles précises qui seraient incorporées à des accords de services entre le gouvernement provincial et les municipalités et les Premières Nations, en précisant le volume de clientèle prévu et en tenant compte de l'ensemble complet des besoins des bénéficiaires et de leur aptitude à contribuer au marché du travail ou à la collectivité.

Il faudra du temps, des recherches et une évaluation rigoureuse pour déterminer quelles mesures du rendement sont véritablement axées sur les résultats et non simplement sur les activités et les intrants. La province sera responsable de la définition des résultats escomptés, mais les points de vue et l'expertise de nombreux autres intervenants, dont les municipalités et les Premières Nations, les bénéficiaires, les employeurs et les organismes communautaires, seront essentiels pour garantir des mesures judicieuses et appropriées.

RECOMMANDATION »

70. Nous recommandons que les mesures du rendement établies en fonction des résultats attendus soient élaborées de concert avec les municipalités et les Premières Nations, les bénéficiaires, les employeurs, les collectivités et d'autres intéressés, selon les besoins, de façon à en garantir la pertinence et l'efficacité.

Les études démontrent que les accords de financement fondés sur le rendement jouent un rôle important dans l'obtention de résultats, l'encouragement de l'innovation et l'amélioration de la capacité des organismes de répondre aux besoins des clients et des employeurs[70]. Dans les cas où la municipalité ou la Première Nation confie la prestation des services à un tiers, nous recommandons des accords de financement également fondés sur le rendement, ainsi que des résultats et des cibles clairs permettant de veiller à ce que les bénéficiaires qui font face aux plus grands obstacles à l'emploi obtiennent les services et les mesures de soutien dont ils ont besoin pour réussir. Comme nous l'avons expliqué, les gens ont des besoins différents et doivent recevoir des services différents pour progresser sur le continuum de l'aptitude à l'emploi. Le financement fondé sur le rendement devrait tenir compte des étapes précises franchies par les bénéficiaires sur le continuum.

Pour s'assurer que le financement fondé sur le rendement n'incite pas les tiers partenaires dans la prestations de services à n'offrir leurs services qu'aux personnes ayant le moins d'obstacles à surmonter pour obtenir un emploi, les accords de financement devraient prévoir des niveaux de financement plus élevés pour le placement et le maintien en emploi des bénéficiaires dont les obstacles à l'emploi sont évalués comme étant plus importants que ceux d'autres bénéficiaires. Cette pratique est très répandue au Royaume-Uni, en Australie et aux États-Unis[71]. Nous avons également proposé au Chapitre 1, l'introduction d'une méthode normalisée d'évaluation du niveau de préparation à l'emploi. Les résultats de ces évaluations devraient servir de base pour la détermination du niveau des paiements liés au rendement versés aux partenaires de prestation des services.

Pour accroître le financement fondé sur le rendement, il est important que les organismes reçoivent également un financement de base devant assurer la stabilité de l'organisation.

[70] Voir, par exemple, (i) David Armstrong, Yvonne Byrne, Lisa Patton et Sarah Hoorack, *Welfare to Work in the United States: New York's Experience of the Prime Provider Model*, préparé pour le Department for Work and Pensions, Londres, Department for Work and Pensions, novembre 2009; (ii) Dan Finn, *Outcome Based Commissioning: Lessons from Contracting out Employment Skills Programs in Australia and the USA*, préparé pour la UK Commission for Employment and Skills, Centre for Economic and Social Inclusion, Londres, UK Commission for Employment and Skills, juin 2010.

[71] *Ibid*.

RECOMMANDATION >>

71. Nous recommandons, dans les cas où les municipalités ou les Premières Nations confient la prestation des services à un tiers, des accords de financement comprenant un financement de base et un financement fondé sur le rendement, ainsi que des résultats clairs et des cibles pour s'assurer que les personnes handicapées et les autres personnes qui font face aux plus grands obstacles à l'emploi obtiennent les services et les mesures de soutien dont elles ont besoin.

Collecte et diffusion publique de données significatives

L'Ontario doit accorder une plus grande priorité à collecte et la dissémination de données, ainsi qu'à la recherche et à l'évaluation dans le domaine de l'aide sociale.

À l'heure actuelle, le ministère des Services sociaux et communautaires (MSSC) publie chaque mois sur son site Web public des statistiques. Toutefois, ces dernières ne fournissent en fait que peu d'information autre qu'une ventilation du nombre de personnes qui reçoivent de l'aide. Elles ne fournissent aucun renseignement sur la mesure dans laquelle les programmes aident les gens à trouver un emploi plus durable.

Des renseignements clés sont également nécessaires pour aider à évaluer le rendement individuel des municipalités et des Premières Nations afin de mesurer le succès du programme dans son ensemble. Ces renseignements pourraient inclure les obstacles à l'emploi auxquels sont confrontés les bénéficiaires, leur expérience du programme et, une fois qu'ils quittent le programme, les types d'emploi obtenus, combien de temps ils les conservent et s'ils utilisent les compétences acquises alors qu'ils bénéficiaient de l'aide sociale. Ce genre de données ne fait pas l'objet d'un suivi, d'analyses et de comptes rendus réguliers à l'échelle de la province, bien que certains agents de prestation du programme Ontario au travail aient élaboré leurs propres ensembles individuels de données dans ces domaines.

La Stratégie de réduction de la pauvreté identifie plusieurs groupes qui présentent un risque élevé de connaître la pauvreté : les immigrants, les femmes, les mères seules, les personnes handicapées, les Autochtones et les groupes victimes de racisme. Comme nous l'avons entendu durant nos discussions avec les administrateurs et les organismes de défense des droits, de meilleures données sur les résultats sont nécessaires pour évaluer la mesure dans laquelle le système d'aide sociale répond aux besoins des personnes appartenant à des groupes présentant un risque élevé et défavorisés.

Dans l'ensemble, un engagement ferme à recueillir et à évaluer un éventail de données de qualité sur les résultats s'impose.

Il nous faut un système plus rigoureux et plus transparent de collecte et d'évaluation de données ainsi que des stratégies d'amélioration continue. Il faut recourir davantage à des accords de partage de l'information et à des projets pilotes pour appuyer un programme coordonné, transparent et adéquatement subventionné de recherche et d'évaluation. Ce travail devrait comprendre des études longitudinales montrant le cheminement, au fil des années, des personnes qui reçoivent ou qui ont reçu des prestations d'aide sociale. Des enquêtes et d'autres techniques de recherche devraient être utilisées pour évaluer l'expérience vécue par les bénéficiaires dans le système et pour veiller à ce que leurs points de vue soient pris en compte dans l'élaboration et la prestation du programme.

Les projets pilotes sont particulièrement intéressants pour mettre à l'essai des idées novatrices, cibler des domaines où les études ne sont pas claires et où d'autres connaissances sont requises (p. ex. pour évaluer l'incidence de l'augmentation des plafonds de l'avoir), et continuer de repérer des pratiques exemplaires. Les projets pilotes devraient être mis sur pied de manière transparente. Une gamme d'intervenants devraient participer à la définition des enjeux à explorer et la manière dont la réussite ou l'échec sera évaluée devrait être énoncée clairement. Il existe très peu de recherches évaluatives publiées sur l'aide sociale au Canada; nous l'avons découvert durant notre examen. Nous pourrions apprendre de l'expérience d'autres administrations, telles que les États-Unis et le Royaume-Uni, qui acceptent plus fréquemment d'exprimer leur incertitude par rapport aux bénéfices possibles de certains changements d'orientation, de mettre en œuvre des projets pilotes ainsi que de s'engager dans un dialogue sur les options fondé sur les faits dans le cadre de l'élaboration de politiques.

Un programme de recherche et d'évaluation doit également tenir compte du rendement des investissements qui peut être obtenu en améliorant la situation d'emploi des bénéficiaires d'aide sociale. (Nous discutons de cet aspect au Chapitre 7.)

RECOMMANDATION »

72. Nous recommandons la collecte de données de base et de données sur les résultats pour permettre de déterminer dans quelle mesure le système d'aide sociale arrive à répondre aux besoins des bénéficiaires, y compris les membres des groupes à risque élevé mentionnés dans la Stratégie sur la réduction de la pauvreté.

Rapports publics sur le rendement du système

Les municipalités et les fournisseurs de services de soutien de l'emploi du POSPH rendent compte à la province de différentes mesures, mais le public, les chercheurs et les autres intervenants n'ont pas d'accès central à ces résultats. Les Premières Nations n'ont pour ainsi dire pas de données de base ou de repères pour évaluer le rendement et en rendre compte.

Nous devons nous doter d'un mécanisme plus solide de diffusion de rapports publics sur le rendement du système d'aide sociale dans chaque collectivité et à l'échelle de la province afin de consolider la responsabilisation.

Chaque municipalité et Première Nation devrait élaborer un rapport annuel sur les progrès réalisés au regard des cibles prévues dans les accords de services. On devrait aider les Premières Nations à se doter de la capacité et de l'infrastructure technologique requises pour produire de tels rapports. Le gouvernement provincial devrait regrouper l'information figurant dans ces rapports et la présenter au public dans un langage simple sous forme de « bulletin de rendement » annuel du système d'aide sociale de l'Ontario.

Ce bulletin de rendement devrait être accompagné d'une évaluation annuelle du système dans son ensemble. Cette évaluation devrait comprendre une analyse des tendances, des points forts et des éléments qui ont besoin d'être améliorés et un plan pour les années à venir. Le bulletin de rendement devrait également comprendre une évaluation de la mise en œuvre de la réforme de l'aide sociale et être inclus dans le rapport annuel que le gouvernement est tenu de présenter sur l'avancement de la Stratégie de réduction de la pauvreté.

RECOMMANDATIONS »

73. Nous recommandons que chaque municipalité ou Première Nation produise un rapport annuel sur le rendement faisant état des progrès réalisés par rapport aux cibles établies.

74. Nous recommandons que le gouvernement provincial regroupe l'information figurant dans ces rapports et la présente au public dans un langage simple sous forme de « bulletin de rendement » annuel du système d'aide sociale de l'Ontario.

75. Nous recommandons que le bulletin de rendement annuel soit accompagné d'une évaluation du système relevant les tendances, les points forts et les éléments qui ont besoin d'être améliorés et comprenant un plan pour les années à venir.

76. Nous recommandons que le bulletin de rendement comprenne également une évaluation de la mise en œuvre du programme de réforme du système d'aide sociale et qu'il soit inclus dans le rapport annuel que le gouvernement est tenu de présenter sur l'avancement de la Stratégie de réduction de la pauvreté.

Rôles et responsabilités

L'obligation de rendre compte repose sur une structure de responsabilité claire, tant aux paliers provincial que local, en ce qui concerne les résultats et le rendement du système. Des processus et mécanismes doivent être en place pour s'assurer de l'existence de partenariats et de liens de travail solides, et veiller à ce que toutes les parties intéressées respectent leurs engagements et appuient la reddition de comptes.

Commissaire provincial à l'aide sociale

Un haut fonctionnaire du gouvernement provincial devrait être désigné commissaire à l'aide sociale (« commissaire provincial ») afin de piloter la réforme et d'assumer clairement la responsabilité de l'aide sociale en Ontario. Le bon déroulement de la réforme nécessitera qu'un leader soit désigné, d'une part, pour mobiliser les gens ayant fait l'expérience du système et d'autres intervenants importants au titre de la gestion du changement; d'autre part, pour surveiller la reddition de comptes et le rendement aux paliers provincial et local.

Cette personne devrait être responsable du fonctionnement du programme et de la gestion de son budget. Elle devrait, avec des partenaires, diriger le processus d'établissement des mesures du rendement, tel que décrit précédemment, assumer la responsabilité de la coordination de la collecte des données, de l'évaluation, ainsi que des activités de recherche et rendre compte du rendement et de l'intégrité du système dans son ensemble. Elle devrait assurer une approche pangouvernementale par l'intermédiaire de partenariats et de la coordination avec d'autres ministères. Ce point est particulièrement important en ce qui concerne le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (MFCU) puisque les liens de ce dernier aux services d'emploi locaux joueront un rôle de premier plan pour assurer uniformément le suivi de la participation et des résultats de l'ensemble des services d'emploi.

Pour fonctionner efficacement au sein de la fonction publique provinciale, le commissaire provincial devrait être nommé au rang de sous-ministre associé.

RECOMMANDATIONS »

77. Nous recommandons que pour assurer la direction de la réforme et affermir le siège de responsabilité de l'aide sociale, que le gouvernement provincial désigne un haut fonctionnaire à titre de commissaire provincial de l'aide sociale (le commissaire provincial), un poste qui se situerait au rang de sous-ministre associé.

78. Nous recommandons que le commissaire provincial soit responsable du fonctionnement du programme d'aide sociale et de la gestion de son budget.

79. Nous recommandons qu'en consultation avec les municipalités, les Premières Nations et d'autres intervenants, le commissaire provincial dirige le processus d'établissement de mesures du rendement. Nous recommandons aussi qu'il soit chargé de la coordination de la collecte des données, de l'évaluation et des activités de recherche, de même que de la production de rapports sur le rendement et l'intégrité du système en général.

Nouveau rôle pour les municipalités et les Premières Nations

Comme nous en avons discuté au Chapitre 1, les municipalités et les Premières Nations assumeraient de nouveaux rôles et de nouvelles responsabilités dans le nouveau programme intégré d'aide sociale.

Les municipalités auraient également un rôle et des responsabilités de premier plan au regard de la planification et de la gestion des services, ce qui comprend l'intégration de l'aide sociale aux autres services à la personne, et de la planification du perfectionnement de l'effectif de leurs collectivités. Ce rôle et ces responsabilités renforcent leur savoir-faire en gestion des services du système dans d'autres domaines (garde d'enfants et logement par exemple) ainsi que leur capacité d'innover et de tirer profit de la souplesse accrue du programme pour répondre aux besoins spécifiques à leur collectivités. Plus particulièrement, les municipalités auront un rôle déterminant dans l'élaboration de plans intégrés de services d'aide sociale et d'emploi.

En vertu des accords de services consolidés qu'elles concluront avec la province, les municipalités et les Premières Nations devront rendre compte de leur rendement et des résultats des bénéficiaires de leurs services.

Chaque municipalité ou Première Nation devrait désigner un représentant de niveau supérieur pour assumer la responsabilité générale de la prestation et de la coordination locales du programme d'aide sociale. Cette personne agira en outre à titre de point de contact pour le commissaire provincial.

RECOMMANDATIONS »

80. Nous recommandons que les accords de services décrivent clairement les rôles et responsabilités au sein de l'aide sociale, y compris ceux du gouvernement provincial dans l'établissement de résultats et de normes pour le système et la diffusion de pratiques exemplaires, et ceux des municipalités et des Premières Nations dans la concrétisation des cibles liées aux résultats et aux mesures du rendement.

81. Nous recommandons que chaque municipalité ou Première Nation désigne un représentant de niveau supérieur qui sera chargé d'assumer la responsabilité générale de la gestion et de la prestation locales des services d'aide sociale et d'agir à titre de point de contact pour le commissaire provincial.

Conseil de coordination

Pour améliorer la coordination à l'échelle provinciale et veiller à ce que les connaissances de nature opérationnelle, la mise en commun des pratiques exemplaires et la recherche contribuent à informer les politiques en matière d'aide sociale, la Province devrait mettre sur pied un conseil de coordination formé de représentants des municipalités et des Premières Nations, présidé par le commissaire provincial et appuyé par son propre secrétariat. Sa fonction serait de surveiller le rendement et l'amélioration du système.

Le conseil de coordination, avec la participation du MSSC, du ministère des Affaires municipales et du Logement et du ministère de l'Éducation, pourrait également s'efforcer de repérer les problèmes qui nuisent à l'amélioration de l'intégration des services aux personnes, dont l'aide sociale, le logement et la garde d'enfants. Nous avons appris que malgré certains progrès, des obstacles concrets à l'intégration de ces services au palier local demeurent. Les objectifs stratégiques, sources de financement, normes d'admissibilité, définitions et exigences redditionnelles au palier provincial restent cloisonnés. Ainsi, nous avons entendu parler, par l'intermédiaire de l'Association des services sociaux des municipalités de l'Ontario (ASSMO), de la piètre qualité du service à la clientèle ainsi que du gaspillage du temps des chargés de dossiers attribuable au manque d'intégration du cadre de protection des renseignements personnels et aux obstacles qui en découlent au chapitre de la communication entre les programmes de l'information sur les bénéficiaires. (Notre examen prépare la voie à un dialogue plus poussé en facilitant les discussions entre l'ASSMO, le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée et les ministères). Le conseil pourrait être un forum collaboratif qui fournirait des conseils sur la prestation intégrée de la gamme complète des services aux personnes.

RECOMMANDATION »

82. Nous recommandons que le gouvernement provincial mette sur pied un conseil de coordination formé de représentants des municipalités et des Premières Nations, présidé par le commissaire provincial et appuyé par son propre secrétariat, conseil qui serait chargé de surveiller le rendement et l'amélioration du système.

Comité consultatif composé d'intervenants

Nous entrevoyons également une gamme plus importante d'intervenants, y compris des bénéficiaires, des porte-parole, des employeurs, des représentants syndicaux, des organismes communautaires et autres, jouant un rôle consultatif auprès du commissaire provincial, assurant le suivi des réformes et surveillant l'évolution continue du système. Si l'expérience suggère qu'il serait utile de le faire, il faudrait explorer la possibilité d'une représentation de cette entité et du conseil de coordination.

RECOMMANDATION »

83. Nous recommandons que le gouvernement provincial mette sur pied un comité consultatif composé d'intervenants, soit des personnes touchant de l'aide sociale, des employeurs, des représentants syndicaux, des organismes communautaires, et d'autres selon le cas. Ce comité serait chargé de conseiller le commissaire provincial, de suivre la mise en œuvre des changements et de surveiller l'administration courante du système.

Partenariat et coordination interministériels

Alors que l'emploi plus durable devient un résultat clé de l'aide sociale, il est évident que le MFCU a également une incidence importante sur le rendement du système et des liens importants avec celui-ci. Il est essentiel que la province mette en place des mécanismes efficaces et transparents afin de garantir un partenariat solide entre le MFCU et le MSSC au palier provincial et entre les deux ministères et le palier local. Les fonctionnaires doivent gérer le système en collaboration afin d'éviter le double emploi, de cerner et d'éliminer les lacunes en matière de services et de gérer efficacement les services.

Il existe un certain nombre de mécanismes possibles pour veiller à ce que ce partenariat clé prenne forme. Par exemple, le Royaume-Uni a eu recours à des « accords de la fonction publique », qui sont des documents publics, souvent approuvés par le Cabinet, conclus entre deux ou plusieurs ministères. Ces accords précisent quels sont les résultats communs convenus des objectifs stratégiques définis, quels partenaires communautaires ou autres participeront, de quelle manière les progrès vers la réalisation de ces objectifs seront mesurés et la fréquence des rapports au public. Les accords de la fonction publique se sont révélés efficaces pour motiver et encourager le rendement de différents ministères et programmes, en particulier lorsqu'ils sont approuvés par le Cabinet et qu'ils ont le poids d'un engagement pangouvernemental.

D'autres administrations ont adopté des approches différentes, comme le regroupement des programmes au sein d'un seul ministère à l'instar de l'Alberta et d'autres provinces. Un autre exemple nous est donné par le fédéral – le sous-ministre du Travail est en effet également nommé sous-ministre délégué de Ressources humaines et Développement social Canada afin de garantir l'existence de liens interministériels.

Il importe de souligner que d'autres ministères que le MFCU sont responsables de programmes qui touchent les objectifs de la province en matière d'aide sociale. Le plus important est peut-être le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (MSSLD). Comme nous l'avons décrit au Chapitre 1, son travail dans le cadre du volet adultes de la Stratégie ontarienne globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances est au centre de l'amélioration des résultats des bénéficiaires de l'aide sociale aux prises avec des problèmes de santé mentale. Il sera important d'établir des mécanismes pour consolider également les liens entre le MSSC et le MSSLD.

Pour nous, le principal enjeu n'est pas le mécanisme précis d'établissement de partenariats et de la coordination, mais plutôt que chaque ministère contribue de manière responsable et transparente à la réalisation des résultats du système d'aide sociale.

Compte tenu de l'importance que revêt la réforme de l'aide sociale pour la santé économique et sociale de la province, le gouvernement provincial devrait également élargir le mandat du Comité d'accomplissement des résultats en matière de réduction de la pauvreté (créé en 2009 pour diriger et surveiller la mise en œuvre de la Stratégie de réduction de la pauvreté de l'Ontario) pour y intégrer la surveillance de l'avancement de la réforme de l'aide sociale dans les ministères. Cela contribuerait à créer des liens ainsi que des mécanismes de communication interministériels concernant les éléments du changement, et à promouvoir les résultats.

RECOMMANDATION »

84. Nous recommandons que le gouvernement provincial élargisse le mandat du Comité d'accomplissement des résultats en matière de réduction de la pauvreté pour y inclure la surveillance de la mise en œuvre de la réforme de l'aide sociale.

Obligation redditionnelle en matière de rendement

Le commissaire provincial devrait disposer clairement du pouvoir d'intervenir lorsque les municipalités et les Premières Nations ne respectent pas leurs cibles ou que des vérifications ou des évaluations révèlent des problèmes auxquels on ne s'attaque pas. La responsabilité finale de la prestation des services nécessaires pour atteindre les objectifs économiques et sociaux du système d'aide sociale de l'Ontario devrait être parfaitement claire. Comme c'est le cas dans d'autres domaines de la politique publique, la province devrait avoir l'autorité requise pour intervenir à différents degrés si les résultats ne sont pas obtenus au palier local.

Le gouvernement fédéral américain nous fournit un exemple de la manière de traiter la non-atteinte des objectifs. Selon différentes lois fédérales, les États peuvent être pénalisés (retenue des subventions fédérales) s'ils ne satisfont pas aux exigences de programmes. Ainsi, en vertu du programme Temporary Assistance for Needy Families (TANF), la pénalité appliquée aux États qui ne satisfont pas aux

exigences peut représenter jusqu'à 25 % de leur allocation annuelle au titre du TANF. Les États peuvent accéder à ces fonds s'ils présentent un « plan de mesures correctives »[72] acceptable au gouvernement fédéral.

RECOMMANDATION »

85. Nous recommandons que le gouvernement provincial veille à ce que le commissaire provincial dispose clairement du pouvoir d'intervenir lorsque les municipalités et les Premières Nations ne respectent pas leurs cibles ou que des vérifications ou des évaluations révèlent des problèmes auxquels on ne s'attaque pas.

Exigences en matière de conformité

Bon nombre de nos recommandations visant à simplifier la structure de prestations (Chapitre 2) auraient pour résultat de mettre en place un système plus simple et plus transparent. Il serait ainsi plus facile d'assurer la reddition de comptes envers l'ensemble de la population ontarienne, y compris les bénéficiaires de l'aide sociale eux-mêmes.

Le système actuel comporte des mécanismes pour prévenir et éliminer les abus. Il est important de conserver ces mécanismes. Soulignons également que le fait de mettre davantage l'accent sur l'interaction directe avec les bénéficiaires (en commençant par le plan de cheminement vers l'emploi) permettrait de renforcer encore la reddition de comptes.

Nécessité de vérifier et d'examiner l'admissibilité

Les éléments les plus critiques d'un régime de conformité en matière d'aide sociale sont les processus de vérification et d'examen de l'admissibilité. Ces processus confirment qu'une personne est admissible ou non à l'aide sociale, au moment où la demande est présentée et sur une base continue, et le montant de soutien du revenu qu'elle peut recevoir.

Actuellement, les demandeurs doivent fournir de nombreux documents pour confirmer leur situation et prouver leur admissibilité – certificats de naissance, reçus de loyer, documents attestant du statut d'immigrant, cartes Santé, bordereaux de paye et relevés bancaires. Les chargés de dossiers doivent voir tous ces documents afin de les vérifier et certains doivent être photocopiés et conservés au dossier. Aux fins de la détermination de l'admissibilité continue, les bénéficiaires doivent informer leur chargé de dossier de leur revenu tous les mois, en personne, ou dans le cas du POSPH, par téléphone, que leur revenu ait changé ou non depuis le mois précédent. Ils doivent également rendre compte chaque mois de tout changement dans leur situation (dans le prix du loyer ou les frais de garde par exemple). Les bénéficiaires d'Ontario au travail doivent présenter des bordereaux de paye et des reçus aux fins de vérification de leur revenu ou de changements concernant leurs dépenses. Les bénéficiaires du POSPH qui n'ont pas de salaire ne sont tenus de déclarer que les changements touchant leur situation, le cas échéant.

Le MSSC met actuellement en œuvre un nouveau processus de vérification de l'admissibilité (PVA) qui signale les risques liés à l'admissibilité selon un modèle de risque élaboré par Equifax, une agence d'évaluation du crédit à la consommation. Ces signalements des risques ont été élaborés récemment et représentent une amélioration par rapport aux identificateurs de risques précédents. Les bénéficiaires sont classés chaque mois selon le niveau de risque défini par le PVA. Les administrateurs doivent réexaminer l'admissibilité des bénéficiaires d'Ontario au travail classés parmi les 3 % supérieurs et l'admissibilité des bénéficiaires du POSPH se situant dans le 1 % supérieur, peu importe le niveau de risque que représente chaque cas individuel[73].

On peut faire davantage pour rendre les processus de vérification de l'information sur les clients plus efficaces et pour qu'ils reflètent mieux le niveau de risque possible pour l'intégrité du programme. Nous en discutons dans les sections qui suivent.

[72] Department of Health and Social Services des États-Unis, www.acf.hhs.gov/programs/ofa/law-reg/finalrule/aspesum.htm.

[73] L'écart entre les pourcentages de dossiers examinés peut être attribuable au fait que les bénéficiaires d'Ontario au travail sont moins susceptibles que les bénéficiaires du POSPH de recevoir de l'aide sociale pendant de longues périodes et plus susceptibles de trouver un emploi et de connaître un changement de leur situation personnelle.

Simplifier la surveillance du niveau d'admissibilité. Par exemple, restreindre la retenue des prestations pour cause de défaut de produire l'information exigée aux seules circonstances mettant en cause de graves problèmes quant à l'admissibilité actuelle; éliminer la déclaration de revenu s'il n'y a pas de revenu; et diminuer l'examen continu de la documentation pour en arriver à un niveau pratique. [Traduction]

–Présentation, Fédération du travail de l'Ontario

Examens de l'admissibilité axés sur le risque

Lorsque le nouveau processus de vérification de l'admissibilité sera en place, l'examen continu de l'admissibilité devrait reposer sur une approche axée davantage sur le risque. Les seuils de réexamen devraient par la suite être basés sur le profil de risque réel des bénéficiaires plutôt que sur un pourcentage arbitraire de cas, comme cela se fait actuellement.

Les nouveaux réexamens de l'admissibilité axés sur le risque devraient s'inscrire dans un plan global de gestion du risque pour l'aide sociale, élaboré par le commissaire provincial en collaboration avec les municipalités et les Premières Nations. Ce plan établirait le niveau de tolérance au risque approprié pour le système et comprendrait un processus d'examen continu du régime de conformité. Des évaluations spécifiques pourraient inclure la collaboration avec les municipalités et Premières Nations individuelles afin d'évaluer régulièrement si les systèmes de vérification axée sur le risque préviennent vraiment les erreurs et les abus à l'intérieur du niveau de tolérance au risque défini.

RECOMMANDATIONS »

86. Nous recommandons que lorsque le nouveau processus de vérification de l'admissibilité sera en place, les réexamens continus de l'admissibilité reposent sur une approche davantage fondée sur le risque, dans le cadre de laquelle les seuils de réexamen sont basés sur le profil de risque réel de la clientèle plutôt que sur un pourcentage de cas.

87. Nous recommandons que le commissaire provincial élabore, en collaboration avec les municipalités et les Premières Nations, un plan global de gestion du risque pour l'aide sociale qui établit le niveau de tolérance au risque approprié pour le système et comprend un processus d'examen continu du régime de conformité.

Révisions de l'admissibilité sur le plan médical

Selon la définition actuelle, les personnes handicapées sont admissibles au soutien du POSPH si la déficience importante qu'elles ont est d'une durée prévue d'au moins un an. Si leur état doit s'améliorer après cette période, une date de révision de l'admissibilité médicale des bénéficiaires est alors fixée de deux à cinq ans à compter de la date à laquelle l'admissibilité a été accordée.

À l'heure actuelle, une date de révision de l'admissibilité médicale est fixée pour environ 30 % des nouveaux dossiers pour lesquels l'admissibilité au POSPH a été accordée. Toutefois, il existe actuellement un arriéré d'environ 40 000 examens parce que le ministère n'a pas mené systématiquement les révisions.

Des révisions régulières et réalisées en temps opportun sont essentielles à l'intégrité du programme et assurent la responsabilisation appropriée en matière de dépenses. En plus des changements apportés aux révisions de l'admissibilité sur le plan médical, la province devrait s'attaquer de façon plus rigoureuse aux révisions touchant les bénéficiaires du POSPH et élaborer prioritairement une stratégie pour éliminer l'arriéré à ce chapitre. L'un des éléments de cette stratégie devrait consister à aider les personnes handicapées en attente

d'une révision de leur admissibilité médicale à obtenir des services d'emploi et des mesures de soutien à l'emploi. (Selon les résultats d'un projet pilote sur la révision de l'admissibilité médicale qui a eu lieu entre 2009 et 2011, il est possible de réaliser des économies considérables pour le programme; nous en discutons de façon plus détaillée au Chapitre 6).

RECOMMANDATION »

88. Nous recommandons, en tant que mesure prioritaire, que le gouvernement provincial s'attaque à l'arriéré de révisions de l'admissibilité sur le plan médical des bénéficiaires du POSPH et s'engage à mener des révisions de façon continue afin d'améliorer la reddition de comptes.

L'information que le travailleur doit comprendre et relativement à laquelle il doit appliquer les règles — allant de l'interprétation des rapports d'Equifax aux diverses lois du gouvernement, en passant par l'analyse des valeurs de rachat de l'assurance-vie — est si baroque et si éloignée de ce que le demandeur souhaite, nécessite et peut comprendre, qu'il en résulte un système qui suscite des conflits plutôt que de favoriser les liens. [Traduction]

–Présentation, Conseil d'administration des services sociaux du district de Cochrane

Diminution de la quantité de documents

Plutôt que de se fier à l'examen de documents au moment de la présentation de la demande, on pourrait recourir davantage à la vérification automatisée des renseignements déjà recueillis par d'autres organismes gouvernementaux. Ainsi, plutôt que de demander des documents liés aux personnes à charge, comme des certificats de naissance, les administrateurs pourraient utiliser les renseignements déjà fournis à l'Agence du revenu du Canada (ARC) concernant les prestations pour enfants. Cela faciliterait beaucoup les choses pour les bénéficiaires et les chargés de dossiers, et il ne serait plus nécessaire de conserver certains documents au dossier. Pour que cette méthode fonctionne, la province devrait améliorer ses ententes relatives au partage de l'information et à la technologie de l'information entre les ministères et avec les autres ordres de gouvernement.

RECOMMANDATION »

89. Nous recommandons que le gouvernement provincial améliore ses ententes de partage de renseignements entre les ministères et avec d'autres paliers de gouvernement dans le but de limiter la quantité de documents sur papier nécessaires pour vérifier et réexaminer l'admissibilité à l'aide sociale.

Élargissement de la dispense de déclaration

Le modèle de dispense de déclaration de revenus en vigueur pour les bénéficiaires du POSPH qui n'ont aucun revenu devrait être appliqué à tous les bénéficiaires d'aide sociale de sorte qu'aucun bénéficiaire n'ait à présenter de déclaration à moins d'un changement dans son revenu mensuel. Si aucun changement n'est déclaré, on supposerait que le revenu de la personne est le même que pour le mois précédent. La dispense de déclaration de revenus, agencée aux règles simplifiées de la structure des prestations, réduirait énormément les exigences en matière de rapport. Cela contribuerait à une transformation de la relation entre les bénéficiaires et les chargés de dossiers, qui serait alors axée sur les soutiens et les services plutôt que sur le « contrôle » de l'admissibilité.

RECOMMANDATION »

90. Nous recommandons au gouvernement provincial d'appliquer le modèle de dispense de déclaration de revenus en vigueur pour les bénéficiaires du POSPH qui n'ont aucun revenu à tous les bénéficiaires de l'aide sociale, de sorte qu'aucun bénéficiaire n'ait à présenter de déclaration à moins d'un changement dans son revenu mensuel.

Déclaration en ligne

Les bénéficiaires devraient avoir la possibilité de déclarer en ligne les changements qui touchent leur situation. Cette méthode est plus efficace et peut permettre de futures économies sur le plan administratif.

Comme c'est le cas des Canadiens qui produisent en ligne leur déclaration de revenus ou leur demande d'assurance, les bénéficiaires qui choisissent de signaler des changements de cette façon seraient tenus de conserver les documents justificatifs de manière à ce qu'ils puissent être vérifiés ultérieurement. Nous reconnaissons que certains bénéficiaires ne seraient pas en mesure de se prévaloir de cette option. Il est possible qu'ils ne possèdent pas les connaissances nécessaires en informatique ou encore qu'ils n'aient pas d'ordinateur ou accès à Internet; il est également possible qu'ils aient de la difficulté à conserver des documents parce qu'ils n'ont pas de logement stable et doivent déménager fréquemment. D'autres peuvent ne pas souhaiter ce niveau de responsabilité et préférer continuer d'utiliser la méthode actuelle de déclaration.

RECOMMANDATION »

91. Nous recommandons de donner aux bénéficiaires de l'aide sociale la possibilité de signaler les changements qui surviennent dans leur situation en ligne.

Possibilité d'un système fondé sur la vérification pour assurer la surveillance et la conformité

Dans le cadre de notre examen des questions de responsabilité, nous avons accordé une attention particulière à la possibilité de passer d'un système de surveillance et de conformité à un système axé davantage sur la vérification. Cette approche serait semblable à celle adoptée par l'ARC pour la déclaration de revenus. Les contribuables produisent leur déclaration et conservent les documents pertinents au cas où une vérification serait effectuée. On s'attend à ce que les gens fournissent des renseignements exacts sans vérification immédiate. Si des écarts sont constatés durant une vérification, les déclarants doivent payer la différence ainsi que de l'intérêt et des pénalités, même s'il s'agit d'une simple erreur. Des pénalités efficaces sont une composante essentielle de ce système fondé sur la vérification.

Nous en sommes arrivés à la conclusion qu'il ne serait pas pratique d'appliquer ce type de pénalités à des personnes dont les ressources financières sont très limitées. Nous ne recommandons donc pas une approche axée davantage sur la vérification dans le contexte de l'aide sociale.

PARTIE 2 »

Chapitre 4 : Action sur la sécurité du revenu

Il importe d'examiner le rôle que jouent véritablement Ontario au travail et le POSPH dans le filet de sécurité sociale d'aujourd'hui… Dans un monde où le marché du travail s'est dégradé et les nombreux programmes qui fournissaient de l'aide auparavant ont été progressivement éliminés, les lacunes des programmes d'aide sociale s'intensifient et une nouvelle approche doit être mise au point. Par exemple, lorsque moins de 40 % des Ontariens sans emploi sont admissibles à l'assurance-emploi et qu'Ontario au travail devient la seule source de soutien, les échecs du programme actuel sont d'une grande portée puisque soit ils appauvrissent les personnes ayant besoin d'aide ou soit ils incitent les ménages à s'endetter pour éviter de recourir à un programme associé à autant de stigmatisation. [Traduction]

–Présentation, Centre d'action pour la sécurité du revenu

Introduction

La réforme du système d'aide sociale ne peut pas, à elle seule, permettre d'atteindre l'objectif d'aider les gens à trouver des emplois plus durables et à stabiliser leur revenu. Notre mandat reconnaît cette réalité et nous enjoint de recommander des moyens de mettre en place un système d'aide sociale renouvelé qui sera « considéré comme l'un des éléments d'un plus vaste système de sécurité du revenu englobant des programmes municipaux, provinciaux et fédéraux »[74].

Dans les chapitres précédents, nous avons présenté des recommandations concernant certains des facteurs hors aide sociale qui affectent la sécurité du revenu :

- Intégrer l'aide sociale aux autres services à la personne fournis par les municipalités dans le cadre d'un effort coordonné pour améliorer les résultats;
- Envisager les taux d'aide sociale dans le contexte d'un examen élargi des politiques touchant le salaire minimum;
- Verser des prestations essentielles, hors aide sociale, à toutes les personnes à faible revenu de l'Ontario.

En particulier, le manque d'accès à des prestations pour enfants et à des prestations d'invalidité comparables hors aide sociale crée un risque pour de nombreuses personnes qui essaient de sortir du programme en trouvant du travail. Il contribue également à un manque de sécurité du revenu pour les travailleuses et travailleurs ontariens à faible revenu. Le gouvernement provincial devrait s'engager en partenariat avec le gouvernement fédéral à améliorer les prestations pour enfants et à instaurer une prestation d'invalidité hors du système d'aide sociale.

[74] Se reporter à l'annexe D, Cadre de référence, à la section Mandat.

Si l'élimination des obstacles à l'employabilité des bénéficiaires d'aide sociale met en évidence la situation désespérée des personnes occupant un emploi peu rémunéré et n'ayant pas accès à une aide comparable, la solution ne devrait pas consister à supprimer cette aide. Elle devrait plutôt viser à attirer l'attention des gouvernements fédéral et provincial sur ces membres de la population afin que de nouveaux programmes de plus grande portée puissent être créés. [Traduction]

–Présentation, Employment Sector Council London-Middlesex

RECOMMANDATION »

92. Nous recommandons au gouvernement provincial d'inciter le gouvernement fédéral à hausser davantage la prestation pour enfants et à conclure un partenariat visant l'instauration de prestations pour personne handicapée à l'extérieur du système d'aide sociale.

Comme beaucoup d'autres administrations de par le monde, notre pays et notre province font face à un écart croissant entre les revenus. Les populations à faible revenu ne bénéficient pas proportionnellement de notre croissance économique. Cette situation, à son tour, décourage beaucoup de gens de sortir de l'aide sociale parce que, comme nous l'avons mentionné, le travail, bien souvent, « ne paye pas ». Le manque d'action pour redresser l'inégalité de revenu est l'une des raisons pour lesquelles les gens se laissent prendre dans le cercle vicieux de l'aide sociale.

L'économiste Joseph Stiglitz et d'autres personnes ont documenté les coûts sociaux élevés de l'extrême polarisation des revenus et leur effet déstabilisant sur les économies[75]. L'inégalité de revenu mérite une discussion plus ciblée à l'échelle du pays ainsi qu'un effort concerté pour élaborer des stratégies visant à inverser la tendance. Nous encourageons le gouvernement fédéral et les dirigeants des provinces et territoires à faire de la lutte contre l'inégalité de revenu une priorité clé. Cela est nécessaire pour faire des progrès dans l'élaboration d'une réponse nationale au défi de la sécurité du revenu.

Dans ce chapitre, nous discutons des défis stratégiques découlant de l'inégalité croissante de revenu pour l'aide sociale. Nous nous penchons en particulier sur deux points :

- » les modifications dans l'éventail de compétences requises sur le marché du travail;
- » la contribution des politiques en matière de prestations et de transferts fiscaux.

Nous discutons également d'autres secteurs où des politiques faibles nuisent à l'aide sociale dans le cadre du système de sécurité du revenu.

Le marché du travail

Ailleurs dans ce rapport, nous faisons allusion au nombre d'emplois non conventionnels. De plus en plus d'emplois disponibles sont temporaires ou à temps partiel et, bien souvent, peu rémunérateurs. Ce genre d'emploi n'offre pas souvent de revenus stables et de prestations de santé complémentaires. Malgré la hausse marquée du nombre d'emplois en Ontario au cours des dix dernières années, beaucoup d'entre eux tombent dans cette catégorie. Par ailleurs, le pourcentage d'emplois semi-spécialisés sur le marché du travail est à la baisse[76]. Les travailleurs ont donc moins d'occasions d'avancer dans leur carrière en améliorant leurs compétences et leur revenu. Beaucoup d'entre eux seront coincés dans des emplois peu spécialisés et peu rémunérateurs parce qu'il y a de moins en moins d'emplois à l'échelon suivant. Cela a d'importantes répercussions sociales et économiques, et affecte directement les bénéficiaires de l'aide sociale qui essaient de trouver un emploi durable.

La province a établi le Conseil pour l'emploi et la prospérité afin de générer de nouvelles idées et approches visant à améliorer la productivité et la compétitivité à long terme de l'Ontario. La province devrait faire fond sur cet effort et élaborer, en parallèle avec le travail du Conseil, une stratégie de développement du capital humain exhaustive. Afin d'améliorer la productivité et de rehausser les revenus, la stratégie devrait examiner le volet demande du marché du travail, encourager les investissements stratégiques dans le perfectionnement de la main-d'œuvre et accroître

[75] Voir, par exemple, Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (New York, W.W. Norton & Company, Inc., 2012).

[76] Tom Zizys, *Working Better : Creating a High-Performing Labour Market in Ontario* (Toronto : Metcalf Foundation, 2011) : metcalffoundation.com/publications-resources/view/working-better-creating-a-high-performing-labour-market-in-ontario/.

le nombre d'emplois de qualité qui favorisent l'avancement professionnel. La province devrait aussi participer aux travaux du Forum des ministres du marché du travail pour s'assurer que les provinces et territoires possèdent les données probantes qui pourront guider l'élaboration de stratégies appropriées du marché du travail.

RECOMMANDATION »

93. Nous recommandons que le gouvernement provincial, de concert avec le travail de son Conseil pour l'emploi et la prospérité, élabore une stratégie de développement du capital humain exhaustive et multidimensionnelle. Nous recommandons également qu'il veille à ce que les provinces et les territoires disposent des données nécessaires à l'élaboration de stratégies efficaces en matière de marché du travail par le biais du Forum des ministres du marché du travail.

Politiques sur les prestations et les transferts fiscaux

Les politiques provinciales et nationales en matière de prestations et de transferts fiscaux ne permettent plus de combattre de façon adéquate l'inégalité croissante des revenus. Le problème est décrit dans de récents rapports, dont ceux du Conference Board du Canada[77] et de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE). D'après l'OCDE, l'impact réduit des transferts soumis au contrôle des ressources et des modifications apportées aux taux de l'impôt sur le revenu depuis le milieu des années 1990 serait un des principaux facteurs contribuant à l'inégalité de revenu au Canada. Le rapport de l'OCDE souligne qu'avant le milieu des années 1990, le système canadien de prestations fiscales compensait plus de 70 % de la hausse dans l'inégalité de revenu du marché. Ce pourcentage est depuis retombé à 40 %[78].

L'Ontario ne peut pas renverser cette tendance à elle seule. La province doit faire appel au gouvernement fédéral pour qu'il l'aide à examiner l'inégalité croissante de revenu et l'incapacité croissante du système de prestations et de transferts fiscaux à régler le problème comme il le faisait dans le passé.

L'Ontario a déjà reconnu la nécessité de réformer son système de prestations. Mis à part ce travail, la province devrait passer en revue sa gamme actuelle de prestations et de transferts fiscaux devant bénéficier aux personnes à faible revenu afin d'être davantage en mesure de procurer des revenus sûrs aux populations à faible revenu. La province devrait également, dans le cadre de cet examen, chercher des moyens de mieux intégrer ces initiatives et de les mettre en œuvre à travers le système fiscal. Il pourrait y avoir des exemples utiles ailleurs. Par exemple, le Royaume-Uni a récemment créé un crédit d'impôt universel (Universal Tax Credit) afin de mieux intégrer un éventail de prestations. La Prestation ontarienne pour enfants et la récente décision de l'Ontario de regrouper les initiatives fiscales en créant la Prestation Trillium de l'Ontario établissent une plateforme utile pour modifier les modalités de versement des prestations aux personnes à faible revenu en Ontario.

Nous encourageons la province à engager le gouvernement fédéral et les autres provinces dans un examen élargi du système de prestations et de transferts fiscaux au Canada. Un tel examen devrait envisager l'élaboration d'un plan de sécurité du revenu intégré qui regroupe les prestations et transferts fiscaux fédéraux et provinciaux.

Certains pourraient assimiler l'élaboration d'un plan de sécurité du revenu intégré à un revenu annuel garanti (RAG), idée qui a suscité des préoccupations, mais qui est aussi appuyée par de nombreux intervenants à travers le pays — dont des membres du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie. À bien des égards, nous disposons aujourd'hui d'un genre de RAG, car nous avons déjà de nombreuses initiatives de sécurité du revenu, comme les suppléments du revenu, les prestations pour enfants et d'autres mesures. Ensemble, ces initiatives équivalent à un RAG, quoique très mal coordonné.

En plus d'améliorer la coordination du système de prestations et de transferts fiscaux, les examens élargis que nous recommandons devraient aider à régler le problème des taux effectifs marginaux d'imposition (TEMI). Les TEMI sont les taux auxquels les crédits d'impôt et prestations assujettis à une évaluation du revenu sont retirés, conjugués à l'impact des impôts sur le revenu, au fur et mesure que les gains font augmenter les revenus. Le niveau des TEMI détermine l'étendue de l'incitatif financier qui serait efficace. Si les TEMI sont faibles, les gens perdent leurs prestations plus lentement au fur et à mesure qu'ils commencent à gagner un revenu, ce qui les encourage à travailler. Si les TEMI sont élevés, les gens perdent leurs prestations plus rapidement, ce qui réduit l'incitatif à travailler.

---

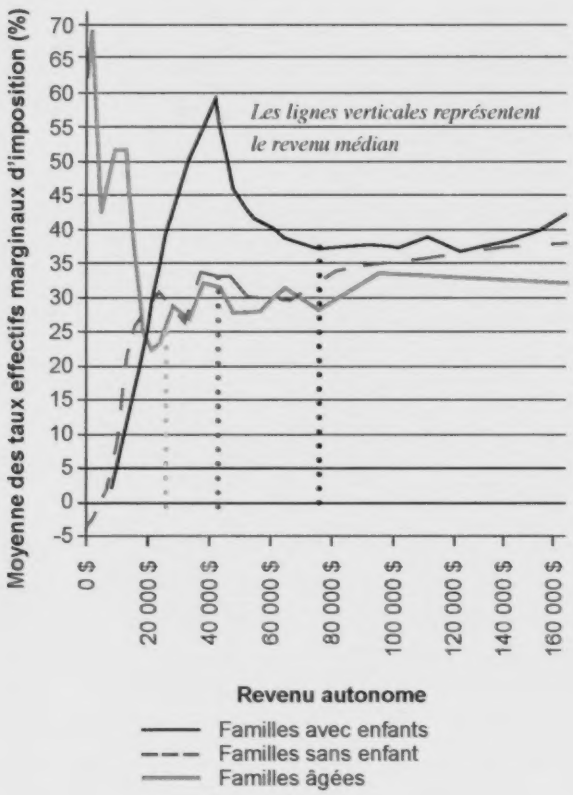
[77] Le Conference Board du Canada, *Canadian Income Inequality: Is Canada Becoming More Unequal?* : www.conferenceboard.ca/hcp/hot-topics/caninequality.aspx.

[78] OCDE, *Divided We Stand : Why Inequality Keeps Rising, Notes par pays : Canada* (OCDE : 2011) : www.oecd.org/canada/49177689.pdf.

Le tableau ci-dessous, établi par le C.D. Howe Institute, illustre les TEMI moyens en Ontario en 2011[79].

Tableau 17 :

Taux effectifs marginaux d'imposition (TEMI) moyens en Ontario selon les types de famille, 2011



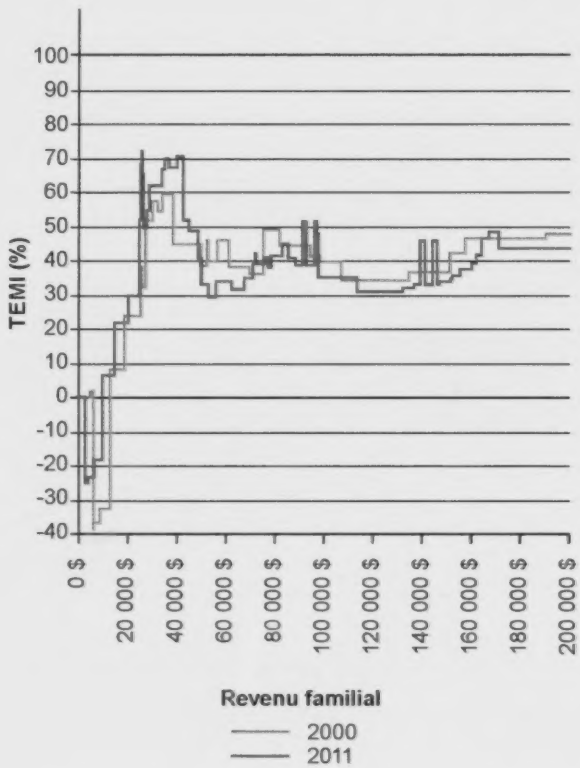
Remarque : Ce diagramme montre les TEMI moyens calculés pour chaque vingtile de revenu. Les vingtiles divisent l'éventail de revenu en 20 parties égales pour que le dernier vingtile, par exemple, représente le 5 % de familles dont le revenu est inférieur à celui des 95 % supérieurs. Les familles avec des enfants sont des familles mono- ou biparentales avec des enfants mineurs. Les familles sans enfant sont les personnes seules qui ont moins de 65 ans et les couples mariés ou en union libre sans enfant. Les taux sont calculés sur le revenu additionnel gagné par le conjoint qui gagne le plus. Les bénéficiaires de l'aide sociale sont exclus de l'échantillon. Les familles âgées sont les personnes seules qui ont au moins 65 ans et les couples mariés ou en union libre qui comptent au moins une personne de 65 ans ou plus. Les taux pour les personnes âgées sont calculés sur le revenu provenant des pensions imposables.

Source : C.D. Howe Institute[80]. Utilisé avec permission.

Comme on peut le voir dans le tableau qui suit, des TEMI élevés constituent un problème très important pour les familles à faible revenu de l'Ontario qui ont des enfants[81].

Tableau 18 :

Taux effectifs marginaux d'imposition (TEMI) pour une famille type de quatre personnes et comptant deux soutiens (deux parents, deux enfants) en Ontario, 2000 et 2011



Hypothèses : Chaque parent gagne 50 % du revenu familial et les enfants ont tous les deux moins de cinq ans. Les revenus de la famille sont des revenus d'emploi. Aux fins du calcul des crédits d'impôt pour frais de logement, on suppose un loyer mensuel de 1 000 $. Les frais de garde d'enfants ne sont pas modélisés.

Source : C.D. Howe Institute[82]. Utilisé avec permission.

[79] Alexandre Laurin et Finn Poschmann, *What's My METR? Marginal Effective Tax Rates Are Down–But Not for Everyone: The Ontario Case* (C.D. Howe Institute, 2011) : www.cdhowe.org/what's-my-metr-marginal-effective-tax-rates-are-down---but-not-for-everyone-the-ontario-case/11348.

[80] *Ibid.*

[81] *Ibid.*

[82] *Ibid.*

RECOMMANDATIONS »

94. Nous recommandons, compte tenu du fardeau socioéconomique que l'inégalité croissante des revenus impose aux Canadiennes et Canadiens, que le gouvernement provincial noue le dialogue avec le gouvernement fédéral dans le but d'entamer un examen du problème de l'inégalité des revenus et de la moins grande efficacité du système de transferts fiscaux à cet égard.

95. Nous recommandons que le gouvernement provincial procède à un examen général des prestations et des transferts fiscaux qui existent à l'heure actuelle dans le but de faire en sorte que ces prestations et transferts permettent davantage de procurer un revenu sûr aux Ontariennes et aux Ontariens à faible revenu. Cet examen devrait mener à la recommandation de changements visant à améliorer l'intégration de ces prestations et transferts fiscaux afin de réduire le coût de leur administration et les taux effectifs marginaux d'imposition.

96. Nous recommandons, compte tenu que la question de l'intégration des prestations et de l'imposition s'applique à l'ensemble du Canada, que le gouvernement provincial entame des pourparlers avec le gouvernement fédéral et les autres provinces pour aider à réaliser un examen du système de prestations et de transferts fiscaux.

Autres secteurs de politique et interaction des programmes

L'aide sociale est affectée par les politiques et programmes dans de nombreux autres secteurs. Les conséquences de politiques faibles ou inefficaces se reflètent dans la taille et la composition de la charge de travail et les besoins en services des bénéficiaires.

Par exemple, à l'échelle provinciale, le manque d'accès à des logements abordables, à des services de garde d'enfants et à des services de santé mentale et de traitement des dépendances a de graves conséquences pour les bénéficiaires et leur capacité à stabiliser et améliorer leur vie.

On trouve les mêmes impacts dans les secteurs sous responsabilité fédérale. Par exemple, de nombreux chômeurs ontariens pourraient se tourner vers l'aide sociale parce qu'ils n'ont pas accès à l'assurance-emploi (a.-e.). Un peu plus du tiers des chômeurs de l'Ontario reçoivent des prestations d'a.-e., comparativement à plus de la moitié des sans-emploi d'autres provinces. L'Ontario préconise depuis longtemps des modifications fondamentales à l'a.-e. et, en novembre 2011, le groupe de travail sur l'assurance-emploi du Mowat Centre a présenté des recommandations de réforme qui aideraient à améliorer le programme d'a.-e.[83].

Dans le domaine de la politique en matière d'immigration, l'impact des politiques faibles se reflète dans le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale. De nombreux immigrants ont du mal à trouver un emploi, notamment en raison des barrières linguistiques et du fait qu'ils n'ont pas d'expérience canadienne ou que leurs titres de compétences ne sont pas reconnus ici, et ils pourraient se tourner vers l'aide sociale.

La Prestation fiscale pour le revenu du travail (PFRT) est un exemple d'instrument de politique qui n'est pas aussi efficace qu'elle pourrait l'être dans le contexte du système d'aide sociale. Reconnaissant l'impact du marché du travail à faibles salaires, le gouvernement fédéral a essayé d'aider les travailleurs à faible revenu par le biais de cette prestation. Cependant, dans sa forme actuelle, la PFRT a eu un impact limité. La valeur de la prestation elle-même est faible, et elle commence à s'effriter à un niveau de revenu bien inférieur au salaire minimum à temps plein. Les gens qui reçoivent de l'aide sociale tout en gagnant un certain revenu d'emploi

[83] Mowat Centre *Employment Insurance Task Force, Making it Work: Final Recommandations of the Mowat Centre Employment Insurance Task Force* (Toronto, Mowat Centre for Policy Innovation, 2011).

peuvent connaître des TEMI importants sous l'effet conjugué du retrait de la PFRT à un niveau de revenu si bas et du retrait des prestations d'aide sociale. La Stratégie ontarienne de réduction de la pauvreté reconnaît la faiblesse de la PFRT et en préconise l'amélioration.

Certaines politiques n'en font pas assez pour répondre aux besoins des Ontariennes et Ontariens. Ces politiques débordent notre mandat, mais elles ont néanmoins un impact sur l'aide sociale. Nous encourageons la province à continuer de travailler avec le gouvernement fédéral et les municipalités à répondre à ces préoccupations.

Nous sommes également conscients de problèmes plus techniques découlant d'une mauvaise coordination fédérale-provinciale des programmes de sécurité du revenu. Comme les enjeux « globaux » examinés dans ce chapitre, ils ont un impact sur l'aide sociale. Par exemple, les bénéficiaires et les administrateurs ont exprimé d'importantes préoccupations au sujet du processus de demande d'adhésion à des programmes tels que Programme de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada (PPIRPC).

De nombreuses personnes se tournent vers l'aide sociale durant le processus de demande de prestations d'a.-e. et de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada en attendant une décision sur leur admissibilité ou durant la période d'attente précédant le versement des prestations. Une fois qu'ils commencent à recevoir des prestations de ces programmes, les bénéficiaires quittent le système d'aide sociale et les fonds d'aide sociale versés par la province lui sont remboursés. Les dispositions de remboursement sont compliquées et mal coordonnées et elles prennent du temps. Les gouvernements s'emploient à améliorer le processus, mais nous sommes d'avis que les personnes ne devraient pas être obligées de naviguer deux systèmes différents administrés par deux ordres de gouvernement différents pour obtenir le soutien dont elles ont besoin. L'aide sociale ne devrait pas remplacer provisoirement d'autres programmes de soutien du revenu. Il faudrait demander au gouvernement fédéral d'introduire un supplément ou un autre programme de paiements anticipés à l'intérieur du système d'a.-e. et du PPIRPC pour les demandeurs qui attendent que leur admissibilité aux prestations soit déterminée.

RECOMMANDATIONS »

97. Nous recommandons, compte tenu de la présence à l'échelon fédéral de secteurs stratégiques influant sur l'aide sociale, comme l'assurance-emploi, l'immigration et la Prestation fiscale pour revenu gagné, que le gouvernement provincial maintienne sa collaboration avec le gouvernement fédéral et les municipalités en vue de régler les problèmes stratégiques à ce chapitre.

98. Nous recommandons au gouvernement provincial de presser le gouvernement fédéral d'instaurer un supplément ou une autre forme de programme de paiements anticipés dans le cadre de l'assurance emploi et du Programme de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada afin de venir en aide aux personnes qui ont demandé des prestations pendant que ces dernières attendent une décision sur leur admissibilité ou le versement de leurs prestations et de leur éviter ainsi d'avoir à demander de l'aide sociale dans l'intervalle.

Chapitre 5 : Les Premières Nations et l'aide sociale

Notre but ultime consiste toujours à fournir à nos membres toute l'aide sociale requise selon nos méthodes… selon notre propre loi puisqu'elle représenterait fidèlement les circonstances culturelles, politiques, sociales et économiques de nos huit communautés. [Traduction]

–Présentation, *Mamaweswen* The North Shore Tribal Council

Introduction

Au cours de cet examen, nous nous sommes entretenus avec les Premières Nations. Ces discussions ont été fructueuses. Nous tenons à remercier les nombreux participants : collectivités, dirigeants des Premières Nations, administrateurs de l'aide sociale et autres personnes qui ont bien voulu partager leurs points de vue et leurs expériences avec nous.

Les collectivités des Premières Nations nous ont fait part d'un très grand nombre de besoins urgents dans le domaine de l'aide sociale, des besoins dont nous nous sommes efforcés de tenir compte dans nos recommandations. Nous avons surtout cherché à donner un plus grand rôle aux Premières Nations dans la prestation des services et à veiller à ce que leurs collectivités disposent d'une plus grande marge de manœuvre et puissent ainsi mieux répondre à leurs besoins particuliers d'une manière qui soit adaptée à leur culture. Nous avons également proposé des changements aux règles actuelles en matière de soutien du revenu pour tenter de remédier aux grands problèmes que nous ont décrits les Premières Nations sur les plans du traitement des personnes vivant avec le père ou la mère et des plafonds s'appliquant à l'avoir.

Les Premières Nations préconisent également des changements plus fondamentaux, souhaitant que la responsabilité de la prestation de l'aide sociale leur soit confiée. Dans ce chapitre, nous mettons en relief certaines des principales propositions présentées dans ce rapport pour répondre aux préoccupations des Premières Nations, ainsi que le contexte de ces propositions. Nous recommandons aussi des mesures pour sortir du cadre actuel.

Remédier aux problèmes posés par le système actuel

Selon sa version révisée actuelle, l'Entente de 1965 sur le bien-être des Indiens conclue entre la province et le gouvernement fédéral (les Premières Nations n'en sont pas signataires) établit les modalités et une formule de remboursement des coûts provinciaux liés à l'exécution du programme Ontario au travail ainsi que d'un certain nombre d'autres programmes (p. ex. le bien-être de l'enfance, la garde d'enfants) aux Premières Nations. Soulignons que cette entente ne s'applique pas au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH).

De plus, le gouvernement fédéral accorde directement aux Premières Nations des fonds pour couvrir la part « municipale » des prestations et des frais d'administration d'Ontario au travail. Toutefois, selon cette entente, le montant qu'il leur accorde par « cas » (personne ou famille) pour les frais d'administration est inférieur à ce qui est prévu dans le modèle de financement municipal de la province. Les administrateurs des Premières Nations nous ont expliqué que cette insuffisance de fonds du gouvernement fédéral les empêchait de fournir les services voulus.

Il ne s'agit que d'un seul des nombreux problèmes de financement dont devraient discuter les Premières Nations et les gouvernements fédéral et provincial lorsque nos recommandations seront mises en œuvre. Il convient de préciser qu'en raison de l'adoption de la Prestation ontarienne pour enfants (POE) et des réductions y afférentes au soutien prévu pour les enfants au sein du système d'aide sociale, les coûts provinciaux pour les prestations pour enfants passent du programme Ontario au travail à la POE. Par conséquent, les coûts fédéraux associés à Ontario au travail aux termes de l'Entente de 1965 ont diminué et continueront de baisser.

Comme suite à notre recommandation de regrouper la prestation des services d'Ontario au travail et du POSPH, les dispositions de l'Entente de 1965 sur le bien-être des Indiens devront à nouveau être modifiées. Compte tenu de la méthode axée sur des éléments de base que nous proposons pour la structure de prestations, les bénéficiaires handicapés membres des Premières Nations recevront le taux type, qui représente l'unité de base du soutien du revenu assuré à tous les bénéficiaires d'aide sociale, et le nouveau supplément pour personnes handicapées. Ces deux composantes devraient être traitées dans une entente révisée. Il y aurait en outre lieu de tenir compte de ces questions au moment d'entreprendre les négociations sur les changements à apporter à l'entente.

Il faut mettre l'accent sur les mesures de soutien qui permettent d'aider les gens à intégrer le marché du travail plutôt que de voir l'aide sociale comme un modèle déficitaire dans lequel les bénéficiaires sont considérés comme le problème sans tenir compte du contexte économique et des ressources disponibles. [Traduction]

–Présentation, Fédération des centres d'amitié autochtones de l'Ontario

RECOMMANDATION »

99. Nous recommandons que les Premières Nations, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral amorcent une discussion portant sur les problèmes de financement découlant de l'instauration des réformes recommandées dans le cadre de l'Entente bien-être Indiens de 1965 et de leurs répercussions.

Les Premières Nations et les gouvernements fédéral et provincial se concentrent depuis un certain temps sur l'amélioration de l'éducation, un élément crucial de l'employabilité. Lorsque les gens quittent leur collectivité dans l'espoir de trouver un emploi, ils se heurtent à un marché du travail de plus en plus spécialisé. Il en découle un taux de chômage très élevé chez les Autochtones des régions urbaines. Pour ceux qui arrivent à trouver du travail, il s'agit souvent d'emplois peu rémunérateurs qui les enlisent dans la pauvreté. À cela s'ajoute la discrimination, qui devient un autre obstacle pour ceux qui décident d'aller travailler à l'extérieur de leur collectivité.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, on juge important que les mesures de soutien offertes dans le cadre de l'aide sociale tiennent compte des priorités de la collectivité, soient adaptées à la culture et élaborées au sein de la collectivité, et respectent les structures locales. Ainsi, la participation à des activités de développement culturel ou communautaire devrait s'inscrire dans un continuum d'activités reliées à l'emploi. Ces activités peuvent contribuer à améliorer l'employabilité et à aider les gens qui font face à des problèmes de santé mentale, à un traumatisme ou à des dépendances. On nous a également dit que de telles activités auraient une incidence importante sur l'amélioration du bien-être des personnes et des collectivités lorsque les perspectives d'emploi sont limitées. Tenant compte de ce qui précède, nous avons recommandé d'accorder aux Premières Nations la latitude voulue pour définir les activités liées à l'emploi qui conviennent aux bénéficiaires d'aide sociale de leur collectivité, tout en respectant les objectifs provinciaux.

L'aide à l'emploi et la participation active à un programme constituent un moyen efficace de renforcer la capacité et la mobilisation générale de la collectivité. Si elles sont mises en œuvre de façon adéquate, les mesures de soutien à l'emploi peuvent aussi contribuer à la guérison, approfondir la connaissance de la culture locale ou s'inscrire dans un plan de développement économique communautaire à long terme. [Traduction]

– Présentation, Ontario Native Welfare Administrators' Association

Le manque d'accès à des mesures de soutien pour faire face aux problèmes de santé et autres demeure une question très préoccupante. L'ampleur des problèmes de dépendance et de santé mentale a un effet indéniable sur la capacité des gens de contribuer à leur collectivité et au marché du travail. Si les Premières Nations disposaient d'une plus grande latitude pour définir les activités et la participation liées à l'emploi lorsqu'elles établissent des mesures du rendement pour l'aide sociale (sujet traité un peu plus loin), elles pourraient faire du traitement des dépendances une priorité de leur collectivité. Nous avons recommandé que la prochaine phase de la Stratégie ontarienne globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances, qui sera axée sur les adultes, soit mise en œuvre plus rapidement. Nous avons également recommandé que l'on fasse de l'emploi l'un des principaux résultats visés de cette stratégie et que l'on élabore des modèles de services intégrant les programmes de traitement et les programmes d'emploi. L'efficacité de l'Initiative de traitement de la toxicomanie (comme exemple de ce modèle de services) a été mentionnée à de nombreuses reprises dans nos discussions avec les Premières Nations.

Notre examen s'inscrit dans le contexte de la Stratégie de réduction de la pauvreté, qui reconnaît que certains groupes de la province sont plus susceptibles de devoir composer avec la pauvreté. Les Autochtones sont un de ces groupes. Nous avons recommandé la collecte de données de base et de données sur les résultats pour les Autochtones et d'autres groupes plus susceptibles de connaître la pauvreté. Cette information permettrait de déterminer dans quelle mesure le système d'aide sociale arrive à répondre aux besoins des Autochtones qui vivent de l'aide sociale et en quoi il contribue à les aider à atteindre leurs objectifs en matière d'emploi au fil du temps.

À l'heure actuelle, le programme Ontario au travail est exécuté dans les réserves par 101 agents d'exécution des Premières Nations. Sur ce nombre, 43 exécutent actuellement le programme complet — l'aide financière et les services d'emploi. Les autres offrent seulement le volet aide financière. Afin qu'un plus grand nombre de personnes puissent profiter des services d'emploi, le gouvernement provincial devrait travailler en étroite collaboration avec les administrateurs et les collectivités des Premières Nations dans le but d'améliorer leur capacité de fournir des services d'emploi et des mesures de soutien connexes (dans les collectivités où ces services et mesures ne sont pas offerts à l'heure actuelle) et de faciliter la mise en œuvre efficace du nouveau programme intégré d'aide sociale.

Comme nous l'avons appris dans le cadre de notre examen, présenter une demande au POSPH n'est pas chose simple en raison des dossiers médicaux détaillés qui doivent être fournis. Notre recommandation en vue de faciliter l'accès aux évaluations médicales devrait permettre d'améliorer le soutien apporté aux bénéficiaires handicapés membres des Premières Nations. La mise en œuvre de notre recommandation visant la création d'un programme d'aide sociale intégré, exécuté par les Premières Nations, devrait aussi contribuer à garantir que tous les bénéficiaires recevront les soutiens et les services dont ils ont besoin dans leur collectivité.

Comme nous l'avons mentionné au Chapitre 1, les administrateurs des Premières Nations ont fait face à l'importante difficulté de ne pas avoir accès à la technologie qu'utilisent les municipalités pour assurer l'aide sociale. Nous espérons que la mise en place de la nouvelle plateforme technologique, prévue au cours de la prochaine année, réglera certaines des difficultés relevées par les administrateurs pour la prestation efficace et efficiente des services d'aide sociale.

Si la structure de prestations était simplifiée de beaucoup, comme nous l'avons recommandé, les chargés de dossiers des Premières Nations pourraient passer moins de temps à administrer les règles et en consacrer davantage à leur fonction première, qui est d'aider les bénéficiaires. Par ailleurs, si les fonds destinés aux prestations spéciales étaient accordés aux Premières Nations sous forme d'enveloppes, une autre de nos recommandations, les administrateurs disposeraient d'une plus grande marge de manœuvre pour répondre aux besoins de leur collectivité et de leurs clients.

Un certain nombre d'autres changements que nous proposons d'apporter à la structure de prestations touchent directement les préoccupations soulevées dans nos entretiens avec les Premières Nations. Ainsi, les règles qui s'appliquent aux « personnes vivant avec le père ou la mère » dans le système actuel ont été citées à de nombreuses reprises comme un désavantage pour un grand nombre de collectivités des Premières Nations où le manque de logements empêche les enfants d'âge adulte de quitter la maison familiale. Nous avons recommandé une modification de ces règles qui permettrait de traiter les adultes qui habitent avec le père ou la mère comme des personnes faisant une demande indépendante lorsqu'un parent touche de l'aide sociale.

Bon nombre de collectivités des Premières Nations nous ont aussi dit que les règles relatives à l'avoir ne tiennent pas compte de leurs réalités, des articles dont leurs membres peuvent avoir besoin pour des activités traditionnelles liées à leur culture ou qui leur permettent d'assurer leur autonomie (p. ex. les motoneiges, les canots ou le matériel de chasse). Nous avons recommandé au gouvernement provincial d'accorder aux Premières Nations une plus grande latitude pour établir des règles relatives à l'avoir qui tiennent compte de leurs besoins particuliers.

Les Premières Nations nous ont dit haut et fort que les taux de l'aide sociale ne tiennent pas compte des réalités des collectivités éloignées et de celles du Nord, telles que le coût élevé des aliments et du transport. Nous avons recommandé au gouvernement provincial d'établir les taux de l'aide sociale d'une manière qui permettrait de concilier trois objectifs : arriver à des taux suffisants; assurer l'équité entre les bénéficiaires d'aide sociale et les travailleurs à faible revenu; créer un incitatif financier à travailler. Nous avons conseillé au gouvernement de tenir compte des différences de coût des produits de première nécessité (aliments, vêtements et chaussures, certains produits personnels et domestiques de base, transport et logement) entre les régions de la province, y compris la région au nord du 50e parallèle, au moment d'élaborer une nouvelle mesure de base du caractère suffisant afin d'atteindre ces trois objectifs.

Toujours dans le but de concilier ces trois objectifs, nous avons aussi recommandé que le gouvernement provincial s'efforce de veiller à ce que tous les bénéficiaires aient un revenu au moins égal à la mesure de base du caractère suffisant d'après le taux type, les crédits d'impôt en vigueur et l'exemption de gains. Pour amorcer la réalisation de cet objectif, nous avons recommandé que, au départ, le taux type soit de 100 $ de plus par mois que le taux prévu, au moment de la mise en œuvre, pour un adulte seul et locataire touchant des prestations du programme Ontario au travail. Cette mesure permettrait de hausser le taux le moins élevé du système sans attendre. Autre recommandation, tous les bénéficiaires d'aide sociale devraient pouvoir gagner 200 $ par mois sans que cela ait d'effet sur leurs prestations.

Il est important que les mesures du rendement appliquées aux collectivités des Premières Nations tiennent compte de leurs besoins et de leurs réalités à elles. Cela ne sera possible que si ces dernières participent pleinement à leur établissement. Nous avons recommandé que, pour arriver à des mesures judicieuses, le gouvernement provincial élabore des mesures du rendement axées sur les résultats de concert avec les Premières Nations, les bénéficiaires, les employeurs, les organismes communautaires et d'autres intéressés, selon les besoins.

Sortir du cadre actuel

Les femmes autochtones, métisses et inuites ont souffert beaucoup trop longtemps de l'incapacité de la province à répondre à leurs besoins. Aujourd'hui, ces femmes et leurs familles font partie des membres de la population les plus pauvres, les moins expérimentés, les moins scolarisés et les moins en santé non seulement de l'Ontario, mais de l'ensemble du pays. La province de l'Ontario a maintenant l'occasion de créer un précédent et de montrer au reste du pays comment elle peut rétablir une relation rompue au moyen de l'engagement, du respect et de la compréhension... [Traduction]

–Présentation, Ontario Native Women's Association

Nous avons bon espoir que les changements décrits dans les paragraphes qui précèdent vont permettre de remédier à un grand nombre des problèmes pratiques relevés par les Premières Nations, mais nous savons bien que ce ne sont pas des solutions aux causes profondes de la dépendance envers l'aide sociale et que des changements apportés uniquement au système d'aide sociale ne pourront pas régler tous les problèmes.

Nous sommes également conscients du fait que l'aide sociale chez les Premières Nations suppose l'intervention de plus d'un palier de gouvernement. Au bout du compte, les solutions doivent être multidimensionnelles et il faut que les Premières Nations, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral, c'est-à-dire des hauts fonctionnaires, travaillent ensemble pour élaborer un programme plus vaste comprenant des mesures dans des domaines tels que l'éducation et le développement économique. Les Premières Nations ont insisté sur l'importance d'harmoniser l'aide sociale aux autres politiques et programmes connexes et sur la nécessité d'établir de meilleurs liens entre les programmes, l'économie locale et l'obtention d'emplois durables.

Pour arriver à réduire la dépendance envers l'aide sociale, il pourrait en outre être nécessaire de sortir du cadre actuel afin de donner aux Premières Nations un rôle plus important dans la conception et la gestion du système d'aide sociale dans leur collectivité. L'Ontario Native Welfare Administrators' Association (ONWAA) nous a parlé des quatre principes énoncés ci-après, qui ont été adoptés lors de l'assemblée de tous les chefs de l'Ontario tenue en 1992. Selon l'ONWAA, et nous sommes d'accord, le nouveau cadre devrait reposer sur ces principes[84] :

- Les services sociaux doivent être gérés par les Premières Nations — exigeant l'autorisation et l'approbation du gouvernement de la Première nation et une reddition de comptes envers ses membres;
- Les services sociaux doivent être définis par les Premières Nations — conçus et élaborés au sein de la collectivité et par ses membres;
- Les services sociaux doivent être adaptés aux Premières Nations — conçus pour répondre aux besoins particuliers de la collectivité et adaptés à la culture et à la structure sociale locales;
- Les services sociaux doivent être fournis par les Premières Nations — gérés et fournis au sein de la collectivité.

RECOMMANDATION

100. Nous recommandons la tenue de discussions tripartites à un niveau supérieur pour étudier la possibilité que les Premières Nations jouent un plus grand rôle dans la conception et la gestion du système d'aide sociale dans leur collectivité, en accord avec les principes énoncés dans la résolution 91/34 de l'assemblée des chefs de l'Ontario.

[84] Ces principes sont présentés plus en détail dans *Ontario, First Nations Communities Project Team, First Nations Project Team Report: Social Assistance Legislation Review* (Toronto : Imprimeur de la Reine, 1992), p. 12.

PARTIE 2 »

Chapitre 6 : Mettre en œuvre le changement et les priorités initiales

Le système d'aide sociale peut être simplifié au moyen d'une utilisation accrue de la technologie et de la suppression de certaines des exigences relatives à l'admissibilité, mais une réforme du système permettra d'améliorer les services et de réaliser des économies à long terme. Cette réforme comprend la fusion d'Ontario au travail et du POSPH en un seul programme d'aide sociale et le transfert y afférent de la majorité des mesures d'aide financière à un programme de revenu garanti administré par le truchement du régime fiscal. Peu importe les options retenues, il faut adopter une méthode respectueuse à l'égard de la réforme et de la prestation du système d'aide sociale en Ontario. Une bureaucratie réduite procurera plus de dignité à la population de l'Ontario. [Traduction]

–Présentation, Division des services sociaux de Peterborough

Introduction

Les recommandations figurant dans le présent rapport représentent une transformation fondamentale de l'aide sociale. Nous souhaitons instaurer un système qui aide les personnes à participer au marché du travail et à apporter une contribution à leur collectivité dans toute la mesure qu'elles le peuvent. Pour transformer complètement le système et faire de nos souhaits une réalité, des changements importants devront être apportés tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système d'aide sociale.

Il ne fait aucun doute qu'une transformation complète prendra du temps, mais des mesures peuvent et doivent être prises immédiatement pour enclencher le processus. Au cours des pages suivantes, nous présentons certains des facteurs à prendre en considération et les priorités initiales pour la mise en œuvre. Nous traitons en outre des coûts associés au programme de transformation. Au moment d'examiner le rythme et l'ordre des réformes, nous étions conscients que nous devions tenir compte des difficultés financières avec lesquelles la province est aux prises et de sa capacité d'effectuer de nouveaux investissements.

Facteurs à prendre en considération sur le plan de la mise en œuvre

Gestion des changements

Les priorités initiales pour la mise en œuvre devraient viser principalement à établir les assises d'un seul programme d'aide sociale souple et efficace. Ce programme devrait comprendre des services d'emploi adéquats à l'échelle locale, une structure de prestations simplifiée et des taux plus élevés pour les personnes célibataires recevant du soutien d'Ontario au travail puisque leurs prestations sont extrêmement basses à l'heure actuelle.

Puisque la transformation se fera progressivement, chaque changement devrait ouvrir la voie aux nouvelles orientations recommandées dans le présent rapport plutôt que renforcer simplement le statu quo. Il faudra du temps avant de parvenir à une structure de taux qui permet d'établir un juste équilibre entre les objectifs du caractère suffisant, de l'équité et de l'incitatif financier à travailler en fonction de points de référence clairs. Entre-temps, le gouvernement provincial devrait prendre les décisions relatives aux taux d'aide sociale, en tenant compte de l'équilibre que nous proposons entre les trois objectifs, en se servant des points de référence que nous avons utilisés pour formuler nos recommandations sur les taux de prestations, c'est-à-dire la mesure de base du caractère suffisant, le salaire minimum et un taux de retrait moyen des prestations de 50 %.

La mise en œuvre de nos recommandations entraînera des changements importants pour les bénéficiaires, le personnel et le système dans son ensemble. Il est donc essentiel que la transition soit bien conçue, bien communiquée et effectuée selon une stratégie de gestion des changements à multiples facettes. Pour garantir la réussite de cette stratégie, il faudra faire participer directement des personnes ayant fait l'expérience du système d'aide sociale ainsi que du personnel de première ligne et des administrateurs pour guider le processus de changement. Il faudra également un engagement clair de l'ensemble du gouvernement, un leadership ciblé et soutenu, une évaluation réaliste des défis et des échéanciers et une prise en compte des questions et des répercussions liées aux relations de travail pour réaliser la transformation que nous proposons.

RECOMMANDATION »

101. Nous recommandons, puisque la transformation se fera progressivement, que chaque changement ouvre la voie aux nouvelles orientations recommandées dans le présent rapport plutôt que renforcer simplement le statu quo.

Évaluer les répercussions du changement

La Stratégie de réduction de la pauvreté de la province reconnaît que certains groupes au sein de notre province, comme les immigrantes, les femmes, les mères célibataires, les personnes handicapées, les Autochtones et les groupes ethnicisés, sont plus susceptibles d'être pauvres.

Les changements apportés à l'aide sociale, qu'ils se rapportent aux prestations ou aux services, pourraient avoir des répercussions différentes sur chacun des groupes. Ces répercussions devraient être prises en compte au moment de déterminer le calendrier et l'ordre des réformes prévues dans le plan de mise en œuvre. De nombreuses observations présentées à la Commission recommandaient l'utilisation d'optiques ou de cadres précis pour évaluer l'incidence des réformes sur l'équité, y compris d'optiques axées sur la déficience, sur la comparaison entre les sexes, sur la racialisation et sur la santé. En voici quelques exemples.

La Commission du droit de l'Ontario a publié récemment un Cadre provisoire[85] destiné à orienter l'élaboration et l'évaluation des lois, des politiques et des pratiques afin de s'assurer qu'elles tiennent compte des réalités et des expériences des personnes handicapées et qu'elles ont des retombées positives pour ces membres de la société. Puisque ce cadre provisoire repose sur de vastes consultations publiques et travaux de recherche, il pourrait se révéler particulièrement utile pour évaluer les répercussions des changements à apporter à l'aide sociale sur les personnes handicapées.

Bon nombre d'organismes ont souligné qu'une optique axée sur la comparaison entre les sexes devrait être utilisée dans le cadre d'une réforme de l'aide sociale. Par exemple, le YWCA Toronto a recommandé [traduction] « d'examiner soigneusement la façon dont la politique d'aide sociale donne suite aux réalités vécues par les femmes faisant fonction de fournisseuses de soins principales à leurs enfants et par les femmes victimes de violence »[86].

Dans ses observations, l'organisme Colour of Poverty–Colour of Change recommandait [traduction] « qu'une optique axée sur l'équité, y compris sur l'équité raciale, serve à examiner d'un œil critique l'ensemble des propositions… pour s'assurer

[85] Commission du droit de l'Ontario, *Promouvoir l'égalité des personnes handicapées par l'entremise des lois, des politiques et des pratiques, Cadre provisoire* (Toronto : Commission du droit de l'Ontario, mars 2012) : www.lco-cdo.org/fr.

[86] YWCA Toronto (observations préparées par Sarah Blackstock), *Submission to the Commission for the Review of Social Assistance in Ontario* (septembre 2011) : www.ywcatoronto.org/.

que les membres des collectivités défavorisées aient un accès égal à toutes les prestations offertes par le système et que les changements apportés aux politiques n'aient pas une incidence négative excessive sur ces collectivités »[87].

Le Social Assistance Review Health Working Group[88] a recommandé la mise en application d'un cadre « propice à la santé » à la réforme du système d'aide sociale qui tient compte des déterminants sociaux de la santé[89]. Le Groupe recommande [traduction] « d'intégrer la santé et l'équité en matière de santé à la conception et à la planification du système, d'évaluer les répercussions sur la santé de toutes les politiques et de tous les programmes d'aide sociale et d'ajouter la santé aux objectifs et aux indicateurs de réussite qui orienteront le système réformé ». Au Chapitre 7, nous discutons de la nécessité d'élaborer une stratégie de rendement des investissements qui tient compte de l'incidence de la réforme de l'aide sociale sur la santé et les coûts des soins de santé.

RECOMMANDATION »

102. Dans le cadre de son plan de mise en œuvre, nous recommandons au gouvernement provincial d'établir un cadre (ou des cadres) pour évaluer les répercussions des changements sur les différents groupes.

Maintien des acquis

Pour la majorité des bénéficiaires actuels, les premières réformes que nous proposons ne changeront pas leur revenu de l'aide sociale ou l'augmenteront.

La majorité des bénéficiaires se trouvant dans les situations suivantes verront leurs taux augmenter :

- » les célibataires et les couples recevant actuellement des prestations d'Ontario au travail;
- » les bénéficiaires occupant un logement sur le marché privé qui reçoivent moins que l'allocation de logement maximale;
- » les bénéficiaires qui reçoivent actuellement le taux de prestations pour gîte et couvert;
- » les bénéficiaires qui reçoivent actuellement le taux de prestations pour adulte à charge ou pour « personnes vivant avec le père ou la mère ».

Le revenu des bénéficiaires actuels suivants, en tenant compte du taux type initial, du supplément pour personnes handicapées, des suppléments uniformes pour enfants et pour chefs de famille monoparentale et des hausses prévues de la Prestation ontarienne pour enfants, ne changerait pas :

- » les personnes seules qui ne reçoivent pas d'aide du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH), qui ne partagent pas un logement et qui reçoivent l'allocation de logement maximale;
- » les chefs de famille monoparentale dont le montant actuel des prestations d'Ontario au travail correspond à l'allocation de logement maximale;
- » les bénéficiaires d'Ontario au travail qui partagent un logement locatif et qui reçoivent l'allocation de logement maximale actuellement.

La structure de prestations initiale que nous recommandons ferait baisser certains taux après la mise en œuvre du taux type modifié pour les bénéficiaires qui partagent un logement et la suppression de l'écart entre les taux du POSPH et d'Ontario au travail versés actuellement aux enfants et aux conjoints non handicapés. Pour faire en sorte que les premiers changements à la structure de taux ne nuisent pas aux bénéficiaires actuels, le gouvernement provincial devrait, de concert avec les intervenants, maintenir les acquis des bénéficiaires faisant partie des catégories suivantes :

---

87 Colour of Poverty – Colour of Change et Metro Toronto Chinese and South East Asian Legal Clinic et Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, *Submission to the Commission for the Review of Social Assistance in Ontario* (mars 2012) : www.colourofpoverty.ca/.

88 Le Wellesley Institute (observations préparées par Bob Gardner, Steve Barnes et le Social Assistance Review Health Working Group), *Towards a Social Assistance System That Enables Health and Health Equity, Submission to the Commission for the Review of Social Assistance in Ontario* (octobre 2011) : www.wellesleyinstitute.com/. Remarque : Le Social Assistance Review Health Working Group est un réseau formé du Wellesley Institute, de Centres de santé communautaire de l'Ontario, du Cities Centre (Université de Toronto), du Centre de toxicomanie et de santé mentale, du Hospital Collaborative for Vulnerable Populations de l'hôpital St. Michael et de la Santé publique de Toronto.

89 Les Normes de santé publique du ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario définissent les « déterminants de la santé » comme des « interactions complexes entre des facteurs sociaux et économiques, le milieu physique et des situations et comportements individuels » qui influent considérablement sur la santé des personnes et des collectivités. Les déterminants de la santé sont les suivants : le niveau de revenu et le statut social; les réseaux de soutien social; l'éducation et l'alphabétisation; l'emploi et les conditions de travail; les environnements sociaux et physiques; les habitudes de santé et la capacité d'adaptation personnelles; le développement sain de l'enfant; le patrimoine biologique et génétique; les services de santé; le sexe; la culture et la langue. Veuillez visiter le site Web : www.health.gov.on.ca/english/providers/program/pubhealth/oph_standards/ophs/intro.html#Det.

- les bénéficiaires du POSPH partageant un logement locatif dont les frais de logement dépassent le montant de l'allocation de logement maximale;
- les conjoints non handicapés et les enfants de bénéficiaires du POSPH, puisqu'ils recevraient les mêmes taux de prestations que les conjoints et les enfants faisant partie d'une famille qui ne comprend pas une personne handicapée (leurs prestations seraient inférieures à celles qu'ils reçoivent actuellement);
- les bénéficiaires du POSPH qui sont des chefs de famille monoparentale puisqu'ils recevraient les mêmes suppléments uniformes pour les enfants et les chefs de famille monoparentale que les chefs de famille monoparentale non handicapés.

Comme nous en avons discuté au Chapitre 2, l'allocation de régime alimentaire spécial serait éliminée en tant que prestation distincte et les fonds affectés actuellement à cette allocation, sauf ceux requis pour les suppléments alimentaires, seraient réinvestis dans le taux de prestations type pour contribuer à accroître le caractère suffisant du système. Nous ne recommandons pas au gouvernement de maintenir l'allocation de régime alimentaire spécial.

RECOMMANDATION

103. Nous recommandons que le gouvernement provincial maintienne les taux de prestations des bénéficiaires actuels sur lesquels l'adoption d'un taux de prestations type pour les adultes célibataires, d'un taux type modifié pour les couples et les autres personnes partageant un logement ainsi que de suppléments uniformes pour les enfants et les chefs de famille monoparentale aurait une incidence négative.

Coûts liés à la transition

Il importe de reconnaître que la mise en place d'un nouveau programme unique entraînera certains coûts de transition. Voici certains des coûts possibles :

- le perfectionnement et la formation fournis au personnel de première ligne pour l'aider à travailler avec divers groupes de bénéficiaires dans le cadre d'une approche de segmentation de la clientèle ou une approche axée sur « le niveau de préparation à l'emploi »;
- les transferts d'employés de la province à l'échelle locale selon les dispositions négociées entre les parties relativement à la sécurité d'emploi et aux transferts de pensions;
- certains achats de nouveaux biens en immobilisation nets pour mettre en place le nouveau programme unique (il est cependant possible que la superficie excédentaire obtenue suite aux changements apportés aux locaux actuels du POSPH permette de réduire certains de ces coûts).

Priorités de mise en œuvre

Certaines des mesures que nous jugeons prioritaires peuvent être prises au cours de la première année d'une stratégie pluriannuelle. D'autres mesures nécessiteront un certain délai d'exécution pour garantir une gestion sans heurt du changement. Nous encourageons la province à élaborer un plan de mise en œuvre détaillé qui permettra de donner suite à ces priorités le plus rapidement et de la manière la plus pratique possible.

Aller de l'avant pour mettre en œuvre les priorités initiales

Aller de l'avant pour favoriser l'emploi pour les personnes handicapées

- Établir un nouveau programme qui aide tous les bénéficiaires à intégrer le marché du travail au maximum de leurs capacités :
  - faire des Plans de cheminement vers l'emploi l'outil principal des stratégies personnalisées;
  - transférer la prestation du POSPH aux municipalités.
- Travailler en partenariat avec les chefs d'entreprise pour promouvoir l'embauche des personnes handicapées.
- Accélérer la mise en œuvre du volet pour adultes de la Stratégie de santé mentale et de lutte contre les dépendances en mettant l'accent sur l'emploi comme l'un des principaux résultats de la Stratégie.

Aller de l'avant pour améliorer les services et soutiens

- En collaboration avec Emploi Ontario et les municipalités, trouver des façons de segmenter les cas et d'évaluer les besoins de chaque segment pour déterminer les services et soutiens adéquats.
- Mener des projets pilotes visant à améliorer les programmes d'emploi :
  - mettre en place des programmes préalables à l'emploi et des programmes de formation dirigés par des pairs;
  - élaborer des mesures de soutien postérieures à l'emploi plus efficaces;
  - conclure de nouveaux accords de financement fondés sur le rendement avec des tiers fournisseurs.
- Renforcer la participation des employeurs :
  - former des conseils d'employeurs représentatifs des collectivités qui donneront leurs avis sur la façon d'améliorer les programmes;
  - collaborer avec les municipalités, les fournisseurs de services d'emploi et d'autres intervenants clés afin de redéfinir et de renforcer le rôle du prospecteur ou du prospecteur d'emplois.
- Soutenir la prestation intégrée des services à la personne, y compris les services d'aide sociale, d'aide à l'enfance et d'hébergement :
  - mettre à l'essai des façons différentes de financer les municipalités pour qu'elles assurent la prestation intégrée des services;
  - former un groupe de travail composé de représentants des ministères pertinents, des municipalités et du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée pour supprimer les obstacles à la prestation intégrée des services causés par les cadres d'échange d'information et de protection de la vie privée;
  - revoir la définition de « conjoint » utilisée dans le cadre de l'aide sociale pour l'harmoniser avec la définition utilisée dans la Loi de l'impôt sur le revenu.

Aller de l'avant pour simplifier les prestations

- Établir les nouveaux éléments de base :
  - instaurer un nouveau taux de prestations type pour tous les adultes, qui correspondrait initialement au taux de prestations d'Ontario au travail pour les adultes célibataires auquel 100 $ par mois seraient ajoutés;
  - instaurer un taux de prestations type modifié correspondant à 86 % du taux de prestations type pour les adultes qui partagent un logement;
  - instaurer un supplément pour personnes handicapées qui s'ajouterait au taux de prestations type;
  - instaurer un supplément initial uniforme pour les enfants et pour les parents seul soutien de famille.
- Revoir le mode de traitement des gains :
  - mettre en place une exemption de gain de 200 $ par mois;
  - traiter les paiements de pension alimentaire pour enfants comme un revenu gagné (aux fins du retrait des prestations) et supprimer l'obligation de chercher à obtenir une pension alimentaire pour enfants;
  - traiter le revenu net tiré d'un emploi autonome comme un revenu gagné (aux fins du retrait des prestations) pour tous les bénéficiaires.
- Réformer les prestations spéciales :
  - harmoniser les prestations pour services de santé d'Ontario au travail et du POSPH afin que tous les bénéficiaires puissent recevoir les mêmes prestations et moderniser les services connexes fournis;
  - mettre à l'essai le regroupement de prestations spéciales liées à l'emploi et d'autres prestations spéciales (non liées aux services de santé ou à l'emploi) dans une enveloppe de financement global que les administrateurs des municipalités et des Premières Nations pourront utiliser comme ils l'entendent et à leur discrétion pour répondre aux besoins des bénéficiaires;
  - éliminer la Prestation liée à l'emploi du POSPH et réinvestir les fonds dans le taux ordinaire.

- Supprimer l'allocation de régime alimentaire spécial (RAS) et transférer une part adéquate des fonds au ministère de la Santé et des Soins de longue durée afin qu'il établisse un programme de supplément alimentaire pour les personnes ayant besoin d'un régime protéiné ou calorique en raison d'une perte de poids involontaire. Réinvestir les fonds restants du RAS dans le taux ordinaire.
- Remplacer les échelles pour les logements à loyer indexé sur le revenu par des taux correspondant à 30 % du revenu du ménage, ce qui comprend le revenu de l'aide sociale, pour tous les bénéficiaires d'aide sociale qui occupent un logement à loyer indexé sur le revenu, déduction faite des revenus exemptés (la « récupération »).

Aller de l'avant pour élaborer une méthodologie d'établissement des taux

- Former le groupe consultatif chargé de collaborer aux travaux sur les points de référence, les taux et le processus de rajustement des taux.
- Entreprendre la collecte de données du recensement pour établir une mesure de base du caractère suffisant.
- Au moyen des résultats de l'examen du salaire minimum qu'effectuera la province, établir des liens entre les changements apportés au salaire minimum et le rendement économique, la situation sur le marché du travail et la répartition des gains de la province afin que l'on puisse se servir du salaire minimum en tant que salaire de référence adéquat dans la méthodologie d'établissement des taux de prestations de l'aide sociale.
- Examiner l'incidence des taux de retrait des prestations sur l'incitatif financier à travailler afin d'avoir accès à des données de base plus précises au moment d'établir le taux de retrait des prestations d'aide sociale.

Aller de l'avant pour changer les règles relatives aux biens

- Établir le plafond de l'avoir en liquidités de tous les bénéficiaires au même niveau que celui des groupes de prestataires du POSPH. Augmenter l'exemption pour les mécanismes d'épargne à long terme, comme les REER, les REEE et les CPI, à 60 000 $. Exempter tous les véhicules peu importe leur valeur.
- Évaluer de façon empirique si les changements apportés aux règles relatives à l'avoir liquide des bénéficiaires d'Ontario au travail ont eu des effets visibles sur la croissance du nombre de cas et sur la capacité des bénéficiaires de renoncer à l'aide sociale.

Aller de l'avant en matière de responsabilisation

- Créer le poste de Commissaire provincial à l'aide sociale qui se chargerait de diriger le changement.
- Mettre sur pied un conseil de coordination formé de représentants des municipalités et des Premières Nations et une instance consultative de parties intéressées.
- Travailler avec des responsables désignés à l'échelle locale au sein du comité de coordination, entreprendre le processus de détermination des résultats et des mesures du rendement et déterminer les priorités en matière de collecte de données et de recherche.
- Élargir la portée du mandat du Comité d'accomplissement des résultats en matière de réduction de la pauvreté afin d'y ajouter la surveillance des progrès de la transformation de l'aide sociale.
- Redoubler les efforts pour conclure des accords d'échange de renseignements entre les ministères et avec d'autres paliers de gouvernement afin de ne pas avoir à remettre autant de documents imprimés pendant la vérification et l'examen de l'admissibilité à l'aide sociale.
- Instaurer un processus de dispense de déclaration d'un changement important de circonstances pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale.

Aller de l'avant en matière de sécurité du revenu

- Élaborer une stratégie à facettes multiples pour faire participer le gouvernement fédéral à l'amélioration des prestations pour enfants, à la mise en place d'une prestation pour personnes handicapées ne relevant pas du système d'aide sociale ainsi qu'aux discussions sur les diverses questions relatives à la sécurité du revenu soulignées dans les recommandations.
- Entreprendre un vaste examen des prestations existantes et des transferts fiscaux dans le but de renforcer la capacité d'assurer un revenu sûr aux personnes à faible revenu.

- De concert avec les travaux réalisés par le Conseil pour l'emploi et la prospérité, entreprendre la mise en œuvre d'une stratégie exhaustive de développement du capital humain.

RECOMMANDATION

104. Nous recommandons au gouvernement provincial d'aller de l'avant le plus rapidement et de la manière la plus pratique possible afin de réaliser les priorités décrites ci-dessus.

Facteurs à prendre en considération relativement aux coûts

Une transformation de l'ordre que nous envisageons dans le présent rapport entraînerait de nouvelles dépenses. La gestion du changement et le maintien des taux de prestations pour les bénéficiaires actuels nécessiteront en outre d'investir des sommes pour une durée limitée ou de façon ponctuelle.

Dans la présente section, nous discuterons des secteurs où de nouveaux investissements pourraient être requis et de la façon dont les fonds existants pourraient être réaffectés pour soutenir les priorités initiales de mise en œuvre que nous recommandons. Nous nous penchons également sur les coûts à long terme associés aux changements de taux à venir et à l'accès aux prestations par les Ontariens à faible revenu qui ne reçoivent pas de l'aide sociale. Nous proposons des façons de financer ces changements.

Répercussions financières des priorités de mise en œuvre

Services d'emploi et mesures de soutien à l'emploi

Selon nous, les améliorations aux services d'emploi et aux mesures de soutien à l'emploi pourraient être financées en grande partie au moyen des affectations budgétaires existantes pour l'aide sociale. Toutefois, à mesure que nous comprendrons mieux les besoins et les ambitions des bénéficiaires et que nous pourrons y répondre, il faut s'attendre à ce que la demande pour des services d'emploi et d'autres services à la personne augmente. Voici des façons possibles de répondre à cette demande :

- un ciblage et une utilisation accrus des ressources existantes au sein des services d'emploi provinciaux, y compris ceux de l'aide sociale et d'Emploi Ontario, conformément à la recommandation dans le présent rapport visant à mettre en œuvre une approche axée sur « le niveau de préparation à l'emploi » afin que les gens reçoivent du soutien et des services proportionnels à leurs besoins;
- le réinvestissement des économies administratives réalisées grâce aux gains d'efficience obtenus par l'établissement d'un nouveau programme unique assorti d'une structure de taux simplifiée, par une réduction du fardeau administratif des chargés de dossiers et par une responsabilisation accrue.

Par exemple, nous nous attendons à ce que le nombre total de règles et de directives à administrer diminue au moins de la moitié, ce qui permettra aux chargés de dossiers d'axer davantage leurs efforts sur la planification et les mesures de soutien à l'emploi. De plus, il y aura peut-être des occasions de simplifier la gestion lorsque les deux programmes actuels seront fusionnés.

La province devrait établir un objectif pour les économies administratives à réaliser une fois que l'intégration des deux programmes et que la mise en place de la nouvelle structure de taux seront terminées. Par exemple, on évalue qu'une réduction des frais administratifs de 15 %, ce qui semble un objectif raisonnable, entraînerait des économies annuelles de 140 millions de dollars (d'après les frais administratifs de l'exercice 2011-2012). Ces économies pourraient ensuite être réinvesties dans l'amélioration des services d'emploi et des mesures de soutien à l'emploi.

Qui plus est, les démarches vigoureuses entreprises pour que l'admissibilité médicale des bénéficiaires actuels du POSPH soit examinée donneraient lieu à des économies qui pourraient être réinvesties dans l'amélioration des services d'emploi et des mesures de soutien à l'emploi pour les personnes handicapées. Comme nous l'avons décrit au Chapitre 3, à l'heure actuelle, une date d'examen de l'admissibilité médicale est fixée pour environ 30 % des nouveaux dossiers pour lesquels l'admissibilité au POSPH a été accordée. Toutefois, il existe actuellement un arriéré d'environ 40 000 examens parce que le ministère n'a pas mené systématiquement des examens de l'admissibilité médicale.

Selon les résultats d'un projet pilote mené de 2009 à 2011 par le ministère afin de résorber l'arriéré des examens, il est possible de réaliser des économies dans le cadre de ce programme puisque les examens pourraient révéler que

certains bénéficiaires ne sont plus admissibles au soutien du POSPH. Selon nos prévisions, une stratégie visant à régler l'arriéré en menant 600 examens de l'admissibilité médicale par mois pendant quatre ans permettrait à la province de générer des économies nettes de 20 à 30 millions de dollars avant la fin de la quatrième année. L'une des priorités de cette stratégie devrait consister à aider les personnes handicapées en attente d'un examen de leur admissibilité médicale à obtenir des services d'emploi et des mesures de soutien à l'emploi.

Ensemble, l'objectif de réduction des frais administratifs de 15 % et les économies découlant des examens de l'admissibilité médicale pourraient rapporter à la province environ 160 à 170 millions de dollars à réinvestir.

RECOMMANDATION »

105. Nous recommandons que le gouvernement provincial établisse un objectif d'économies administratives à atteindre en intégrant Ontario au travail et le POSPH et en instaurant une structure de taux simplifiée, et qu'elle entreprenne des démarches vigoureuses pour effectuer les examens de l'admissibilité médicale afin que les économies de programmes et administratives ainsi générées puissent être réinvesties dans les services d'aide à l'emploi et les mesures de soutien à l'emploi.

Changements à la structure de prestations

Les coûts des priorités de mise en œuvre associés à l'établissement d'une structure de prestations plus efficace sont plus importants. On estime que le coût de la mise en œuvre du taux type, de l'augmentation de 100 $ par mois du plus faible taux d'Ontario au travail, de l'adoption d'une exemption des gains et de l'harmonisation des prestations liées à la santé des deux programmes s'élèverait au total à 770 millions de dollars d'après les taux d'aide sociale et le nombre de bénéficiaires de 2011.

Ce montant total ne tient pas compte des coûts ou des économies possibles dans les années à venir découlant des changements de comportement que la mise en œuvre des réformes que nous recommandons pourrait entraîner. Par exemple, nous n'avons pas inclus les coûts ou économies possibles de l'augmentation proposée aux plafonds de l'avoir. Nous n'avons en outre pas intégré les coûts ou les économies des changements recommandés aux pensions alimentaires pour enfants qui, selon nous, pourraient inciter davantage les bénéficiaires à chercher activement à les obtenir.

Nous recommandons de recourir à la fois à des réaffectations et à de nouveaux investissements pour financer les priorités relatives à la structure de prestations.

Comme nous l'avons mentionné précédemment dans le présent rapport, les économies obtenues de l'élimination de l'allocation de régime alimentaire spécial (moins les fonds requis pour les suppléments alimentaires fournis aux bénéficiaires ayant une perte de poids involontaire) et de la Prestation liée à l'emploi du POSPH devraient être réinvesties dans le taux type. Ces changements contribueront en partie à financer les réformes associées à la structure de prestations. Selon nous, ces deux mesures pourraient donner lieu à des économies de 230 millions de dollars.

Il convient en outre de préciser que l'incidence du changement recommandé aux montants de location pour les bénéficiaires occupant un logement à loyer indexé sur le revenu doit être prise en compte. Nous avons recommandé que les montants pour les logements à loyer indexé sur le revenu ne soient plus établis selon les échelles des loyers, mais plutôt un taux de 30 % du revenu du ménage, ce qui comprend le revenu de l'aide sociale, déduction faite des revenus exemptés (la « récupération »). Ce changement rapporterait environ 200 millions de dollars supplémentaires aux municipalités sous la forme de recettes de location. Ce montant fait partie des prévisions de 770 millions de dollars pour les réformes associées aux prestations. La province devra déterminer, dans le cadre de discussions sur le partage des coûts entre la province et les municipalités, la façon dont ces fonds devraient être utilisés, c'est-à-dire soit réduire les coûts globaux de mise en œuvre ou soit les réinvestir dans les services.

Après avoir pris en compte les économies proposées et les recettes supplémentaires générées par les municipalités au moyen des logements à loyer indexé sur le revenu, nous prévoyons qu'un nouvel investissement net de 340 millions de dollars sera requis pour mettre en œuvre les priorités relatives à la structure de prestations. Cette somme représente moins de 5 % du total des coûts de l'aide sociale et des prestations connexes en 2011-2012, donc un coût relativement faible. Cet investissement permettrait de simplifier considérablement la structure de prestations et l'administration de l'aide sociale et d'aborder la question du caractère suffisant du plus faible niveau de la structure de prestations actuelle. Il permettrait

véritablement « d'acheter le changement » et ferait passer la transformation de l'aide sociale à la vitesse supérieure.

Le tableau suivant résume les coûts des priorités relatives à la structure de prestations et la méthode de financement que nous recommandons :

Tableau 19 :

Coûts liés à la mise en œuvre d'une première réforme liée à la structure de prestations

Coûts liés à la mise en œuvre d'une première réforme liée à la structure de prestations (en millions de dollars)*	
Montant brut**	770
Recettes municipales supplémentaires associées au coût d'un taux type de prestations d'aide sociale pour les bénéficiaires recevant actuellement des subventions du programme de loyer indexé sur le revenu ***	-200
Total partiel	**570**
Élimination de l'allocation de régime alimentaire spécial****	-200
Élimination de la Prestation liée à l'emploi du POSPH	-30
Coût net	**340**

* Ne comprend pas les coûts liés au maintien des acquis des bénéficiaires actuels ou les coûts initiaux de la transition. Ne comprend pas les économies administratives proposées ou les économies relatives aux examens de l'admissibilité médicale que nous recommandons de réinvestir dans l'amélioration des services d'emploi.

** Selon le nombre de bénéficiaires et les taux en vigueur en 2011-2012. Les coûts réels pourraient être différents si le nombre de dossiers augmente ou diminue pendant la reprise économique et dépendront des taux de l'aide sociale utilisée au moment de la mise en œuvre. Ce montant représente les coûts et les économies combinés de la province et des municipalités. La part municipale réelle des coûts dépendrait de l'issue des discussions sur le partage des coûts et le réinvestissement des économies.

*** Ce montant représente l'augmentation prévue des recettes municipales si les recommandations de la Commission au sujet des logements à loyer indexé sur le revenu sont adoptées. Comme il a été précisé au Chapitre 2, les discussions sur les réinvestissements et sur le partage des coûts entre la province et les municipalités détermineraient la façon d'utiliser ces fonds, c'est-à-dire soit réduire les coûts globaux de mise en œuvre ou soit les réinvestir dans l'augmentation des services et des mesures de soutien.

**** Les économies de l'élimination de l'allocation de régime alimentaire spécial ont été établies après déduction du montant de 30 millions de dollars à transférer au ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour que le ministère puisse mettre en œuvre le programme recommandé relativement aux suppléments alimentaires.

RECOMMANDATION »

106. Nous recommandons que le gouvernement provincial, en plus de réaffecter les économies obtenues de l'élimination de l'allocation pour régime alimentaire spécial et de la Prestation liée à l'emploi du POSPH, investisse de nouvelles sommes pour financer les priorités de mise en œuvre liées à la structure des prestations.

Coût à long terme de la transformation

À long terme, on peut s'attendre à ce que les changements que nous proposons, c'est-à-dire le supplément pour personnes handicapées, l'amélioration des services d'emploi et des mesures de soutien à l'emploi pour les personnes handicapées et pour les autres personnes faisant face à de nombreux obstacles et la mise en place de programmes de traitement et d'emploi intégrés pour les personnes ayant une maladie mentale ou d'autres déficiences, réduisent le nombre global de dossiers d'aide sociale. La simple réduction du taux de croissance du nombre de dossiers du POSPH de 2 % par année (pour atteindre 3 % de croissance annuelle par rapport au niveau actuel de 5 %) ferait économiser à la province 40 millions de dollars au cours de la première année, 80 millions de dollars pendant la deuxième année, 120 millions de dollars au cours de la troisième année et 160 millions de dollars pendant la quatrième année. De plus, les économies cumulatives augmenteraient au cours des dernières années. S'il est difficile de prédire la rapidité avec laquelle la situation d'emploi des personnes handicapées s'améliorera, la province devrait se fixer l'objectif de réduire le taux de croissance du nombre de personnes handicapées recevant de l'aide sociale.

Qui plus est, une hausse des revenus des personnes handicapées se traduira par de meilleurs rendements économiques et une augmentation des recettes fiscales. Ces rendements devraient être modélisés et calculés et les fonds ainsi obtenus devraient être investis dans les réformes requises à l'extérieur du système d'aide sociale. Les économies budgétaires ainsi que les rendements économiques et des fonds investis associés à l'amélioration de la situation d'emploi permettront à la province de continuer à investir dans le changement au fil des ans.

Dans le Chapitre 2, nous avons fait valoir l'importance d'une prestation pour les travailleurs handicapés de l'Ontario à faible revenu pour les aider à assumer les frais de subsistance

supplémentaires associés au fait d'être handicapés, pour réduire les obstacles présents dans le système d'aide sociale actuel et pour trouver une façon d'inciter les bénéficiaires à intégrer le marché du travail. Les économies générées par une croissance plus faible du nombre de dossiers à plus long terme devraient être investies, en priorité, dans la mise en place d'une prestation pour personnes handicapées à l'extérieur du système d'aide sociale.

Le coût de cette prestation dépendrait de la façon dont elle sera conçue. À titre d'exemple, nous avons évalué que rendre le crédit d'impôt pour personnes handicapées actuel remboursable et accessible aux personnes handicapées à faible revenu et en âge de travailler en Ontario coûterait environ de 200 à 250 millions de dollars.

Le gouvernement fédéral participe déjà activement aux mesures prises en vue de rendre les prestations pour enfants accessibles à tous. Comme nous l'avons recommandé, le gouvernement provincial devrait faciliter l'établissement d'un partenariat fédéral-provincial comparable pour améliorer le soutien offert aux personnes handicapées.

RECOMMANDATION »

107. Nous recommandons au gouvernement provincial de réinvestir les économies budgétaires, les recettes fiscales et les rendements économiques provenant d'une diminution de la croissance du nombre total de dossiers dans la transformation à long terme de l'aide sociale. Nous recommandons aussi au gouvernement provincial d'établir une cible de réduction du taux de croissance du nombre de personnes handicapées bénéficiaires de l'aide sociale et d'investir, en priorité, les économies générées par une croissance plus faible du nombre de dossiers à long terme dans la mise en place d'un supplément pour personne handicapée à l'extérieur du système d'aide sociale.

Chapitre 7 :
Les coûts de la pauvreté et le rendement des investissement

[La] pauvreté coûte à chacun de nous : elle accroît le coût des services de santé, ajoute au fardeau du maintien de l'ordre et amoindrit les résultats en matière d'éducation. Ces facteurs réduisent à leur tour la productivité, la souplesse de la main-d'œuvre, la longévité de même que l'expansion économique et le progrès social, ce qui représente des coûts énormes pour les contribuables, pour les caisses de l'État et des provinces, de même que pour le solide potentiel de l'économie de consommation canadienne. Nous croyons que l'élimination de la pauvreté et de l'itinérance est non seulement une priorité humaine et honnête de toute démocratie civilisée, mais aussi une priorité absolument essentielle à toute économie productive qui progresse et qui bénéficie des forces et des habiletés de tous ses membres[90]. *[Traduction]*

Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, Sous-comité sur les villes

Les coûts de la pauvreté

Le gouvernement de l'Ontario nous a confié la mission de mener cet examen de l'aide sociale dans le cadre de sa Stratégie de réduction de la pauvreté de 2008, qui, entre autres moyens de réduire la pauvreté, soulignait combien il est important d'éliminer les obstacles et d'augmenter les possibilités de travailler. On reconnaît en outre dans cette stratégie que certains groupes sont davantage frappés par la pauvreté dans la province. La stratégie visait d'abord à donner aux enfants et à leurs familles le soutien dont ils ont besoin pour réaliser leur plein potentiel.

Bien trop souvent, les enfants qui grandissent dans la pauvreté arrivent à l'école trop affamés pour apprendre ou n'ont aucune place pour faire leurs devoirs lorsqu'ils rentrent à la maison. Ils sont défavorisés et ils le savent, car ils en voient les tristes preuves partout autour d'eux. La pauvreté peut avoir un effet négatif sur le développement cognitif, social et affectif d'un enfant et ses répercussions sur la santé et l'éducation peuvent bien souvent, plus tard, limiter les perspectives de ceux et celles qu'elle touche. Dans bien des cas, cela entraîne une situation économique précaire, donc de la difficulté à subvenir à ses besoins et à contribuer à la prospérité de la province. Lorsque la génération suivante est élevée dans les mêmes conditions, le cycle peut se poursuivre.

Le marché du logement pousse de plus en plus les gens pauvres à vivre dans des quartiers à part sur le plan économique, une situation qui peut limiter la présence de modèles positifs, tuer tout espoir, entraîner un sentiment d'exclusion, diminuer l'accès aux emplois et aux services et accroître la stigmatisation[91]. Le faible revenu des personnes, peu importe où elles habitent, les empêche d'avoir le même accès que les autres aux services publics que la plupart d'entre nous tiennent pour acquis, un autre élément qui réduit les possibilités dans une société compétitive[92].

[90] Canada, Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, Sous-comité sur les villes, *Pauvreté, logement, itinérance : les trois fronts de la lutte contre l'exclusion* (Ottawa : Sénat du Canada, décembre 2009), p. 3.

[91] Ontario, Examen des causes de la violence chez les jeunes (l'honorable Roy McMurtry et Alvin Curling, commissaires), *Examen des causes de la violence chez les jeunes* (Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2008), vol. 1, ch. 4.

[92] *Ibid.*

Les effets des problèmes de santé et des lacunes en matière d'éducation sur les perspectives d'emploi sont évidents, mais il y a d'autres effets qui le sont moins. Ainsi, une personne qui ne mange pas à sa faim ou est déprimée ou, encore, qui est épuisée parce qu'elle doit faire de longs trajets, habite un logement inadéquat, a du mal à faire garder ses enfants et vit avec un stress constant ne fera pas bonne impression en entrevue; il y aura toujours quelqu'un d'un peu mieux préparé, de plus dynamique et de plus présentable aux yeux de l'employeur.

L'épidémiologiste Richard Wilkinson[93], qui étudie les questions liées à l'inégalité des revenus depuis plus de 30 ans, a relevé un certain nombre de points qui caractérisent les sociétés bénéficiant d'une plus grande égalité des revenus :

- les gens vivent plus longtemps;
- le taux de mortalité infantile est plus faible;
- les gens se disent en meilleure santé;
- la maladie mentale est moins fréquente;
- les enfants obtiennent de meilleurs résultats à l'école;
- l'obésité est un problème moins courant;
- le taux d'homicides est moins élevé;
- il y a moins d'enfants victimes de violence;
- il y a moins de grossesses chez les adolescentes;
- les résultats obtenus aux mesures du bien-être de l'enfant de l'UNICEF sont meilleurs.

De nombreux chercheurs ont tenté d'illustrer et de quantifier les effets négatifs de la pauvreté, plus particulièrement sur la santé. Selon une étude menée par l'Ontario Association of Foodbanks[94], des chercheurs qui se sont penchés sur le lien entre le revenu et un vaste éventail d'indicateurs de l'état de santé (espérance de vie, mortalité infantile, santé mentale, séjours à l'hôpital, maladies chroniques) ont conclu que les personnes ayant un plus faible revenu étaient invariablement en moins bonne santé que celles qui avaient un revenu élevé, et ce, indépendamment de la mesure de la santé examinée. On y souligne en outre que le gouvernement du Canada a constaté non seulement que la maladie était plus fréquente chez les personnes pauvres, mais qu'elle était aussi plus fréquente encore chez celles qui touchaient de l'aide sociale que chez les autres personnes pauvres.

Le Social Assistance Review Health Working Group a souligné dans ses observations que les bénéficiaires de l'aide sociale obtenaient des résultats de beaucoup inférieurs à ceux des personnes qui ne sont pas pauvres à 38 de ses 39 indicateurs d'un mauvais état de santé ou de maladie chronique. Il a également indiqué que les gens qui habitaient les quartiers où les revenus étaient les plus faibles avaient un taux d'hospitalisation pour dépression nettement plus élevé que ceux des quartiers où les revenus étaient les plus élevés[95]. Selon une étude menée à l'échelle nationale, les écarts dans l'espérance de vie ajustée selon l'état de santé entre les déciles de revenu supérieur et inférieur sont de 11,4 ans chez les hommes et de 9,7 ans chez les femmes[96]. La ville de Hamilton a constaté que, dans la ville, il y avait un écart de 21 ans en ce qui concerne l'espérance de vie entre les quartiers situés dans la partie supérieure de l'échelle des revenus et ceux situés dans la partie inférieure de l'échelle[97].

Selon des travaux de recherche cités par le Conseil national du bien-être social[98], comparativement aux quartiers riches, les quartiers défavorisés au Canada affichent un taux de mortalité de 28 % plus élevé et un taux de suicide deux fois plus élevé. Le diabète de type 2 et les crises cardiaques sont également plus fréquents. Malgré un accès aux traitements et des résultats en matière de soins semblables, le taux de crises cardiaques dans les quartiers les plus démunis est de 37 % supérieur à celui des quartiers les plus aisés.

Le rendement des investissements

Il peut y avoir une gamme de suggestions politiques sur la façon de réduire la pauvreté. L'instrument qui devrait servir à faire des distinctions entre ces idées et à évaluer les avantages d'une politique particulière par rapport à ses coûts est bien connu : il s'agit du rendement des investissements (RI).

---

[93] Se reporter à Richard Wilkinson et Kate Pickett, *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone* (Londres : Penguin Books, 2009) ou www.equalitytrust.org.uk/.

[94] Nathan Laurie, *The Cost of Poverty: An Analysis of the Economic Cost of Poverty in Ontario* (Toronto, Ontario Association of Food Banks, novembre 2008).

[95] Le Wellesley Institute (observations préparées par Bob Gardner, Steve Barnes et le Social Assistance Review Health Working Group), *Towards a Social Assistance System That Enables Health and Health Equity, Submission to the Commission for the Review of Social Assistance in Ontario.*

[96] Cameron N. McIntosh, Philippe Finès, Russell Wilkins et Michael C. Wolfson, *Disparités selon le revenu dans l'espérance de vie ajustée sur la santé chez les adultes au Canada, 1991 à 2001*, Rapports sur la santé. (Ottawa : Statistique Canada, décembre 2009).

[97] Canada, Conseil national du bien-être social, *Le sens des sous pour résoudre la pauvreté* (Ottawa, septembre 2011).

[98] *Ibid.*

Nous avons toutes les raisons de croire que les sommes investies dans l'amélioration de la situation d'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale procureront des avantages importants sur le plan économique. Par exemple, des études menées par le Martin Prosperity Institute[99] et le Conference Board du Canada[100] laissent entendre qu'en prenant des mesures pour améliorer les résultats en matière d'emploi des personnes handicapées nous pouvons accroître non seulement le revenu de ces personnes, mais également la prospérité économique en général.

Les économies générées par les améliorations apportées à l'aide sociale pourraient engendrer d'autres économies en réduisant les dépenses d'autres systèmes, comme celui des soins de santé. Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, le Conseil national du bien-être social, l'Ontario Association of Foodbanks et d'autres organismes ont publié des rapports sur les coûts sociaux de la pauvreté, et en particulier sur ses effets néfastes sur la santé et les coûts des soins de santé.

L'étude de Kevin Milligan et de Mark Stabile a démontré les avantages sur le plan social que le Canada obtient déjà de ses investissements dans la mise en place des prestations pour enfants[101]. Cette étude des répercussions du Supplément de la prestation nationale pour enfants a indiqué que cette prestation a entraîné de meilleurs résultats d'examen, une baisse des agressions et dépressions maternelles et une réduction de la faim. Les auteurs de l'étude ont également constaté que l'effet des prestations sur les résultats scolaires et le bien-être émotionnel des enfants se faisait toujours sentir quatre ans après que les prestations ont été touchées.

Dans son rapport de 2008[102], l'Organisation mondiale de la santé (OMS) exhorte les gouvernements à réduire les écarts dans l'état de santé de leur population en améliorant la situation de l'emploi, en augmentant les mesures du soutien du revenu, en fournissant de meilleurs services durant la petite enfance et en réduisant les inégalités de revenu. Le National Centre for Social and Economic Modelling de l'Université de Canberra en Australie a modélisé l'incidence de mettre en œuvre les recommandations de l'OMS dans ce pays. Voici certains des résultats figurant dans ses conclusions[103] :

- des revenus additionnels engendrés par l'arrivée d'Australiens supplémentaires sur le marché du travail;
- des économies annuelles en paiements de bien-être social non versés;
- des économies pour le système de santé (parce qu'un moins grand nombre de personnes sont admises à l'hôpital, moins de services couverts par l'assurance-maladie sont utilisés et moins de prescriptions couvertes par le régime d'assurance-médicaments sont remplies).

La province devrait établir des indicateurs du rendement des investissements qui ne se limitent pas aux rendements fiscaux et économiques directs. Ces indicateurs pourraient servir à évaluer les progrès réalisés à mesure que les changements à l'aide sociale sont apportés. Il existe de nombreux exemples d'études qui ont traité de l'intégration d'indicateurs du rendement des investissements aux programmes d'évaluation.

Une étude menée récemment par la Commission for Employment and Skills du Royaume-Uni[104] a révélé que l'État de Washington avait mis en place le système le plus perfectionné pour l'utilisation du RI. Cette administration se sert d'un système de gestion du rendement fondé sur le rendement des investissements pour tous les programmes de perfectionnement de l'effectif financés par l'État et le gouvernement fédéral. Le système permet d'examiner le rendement du contribuable (l'incidence nette sur les recettes fiscales et les versements de bien-être social comparée aux coûts des services) et le rendement des participants

[99] Alison Kemper, Kevin Stolarick, James Milway et Jutta Treviranus, *Releasing Constraints: Projecting the Economic Impacts of Increased Accessibility in Ontario* (rapport demandé au Martin Prosperity Institute par le gouvernement de l'Ontario, juin 2010) : martinprosperity.org/2010/06/14/releasing-constraints-projecting-the-economic-impacts-of-increased-accessibility-in-ontario/.

[100] Le Conference Board du Canada, *Mental Health Issues in the Labour Force: Reducing the Economic Impact on Canada* (Le Conference Board du Canada, juillet 2012).

[101] Kevin Milligan et Mark Stabile, *Do Child Tax Benefits Affect the Wellbeing of Children? Evidence from Canadian Child Benefit Expansions*, Série de documents de travail du NBER, document de travail 1462 (Cambridge, MA : National Bureau of Economic Research, décembre 2008).

[102] Organisation mondiale de la santé, Commission des déterminants sociaux de la santé, *Combler le fossé en une génération Instaurer l'équité en santé en agissant sur les déterminants sociaux*, rapport définitif de la Commission des déterminants sociaux de la santé (Genève : Organisation mondiale de la santé, 2008).

[103] Laurie Brown, Linc Thurecht et Binod Nepal, *The Cost of Inaction on the Social Determinants of Health*, document préparé pour la Catholic Health Australia (Canberra : National Centre for Social and Economic Modelling, Université de Canberra, juin 2012).

[104] Commission for Employment and Skills du Royaume-Uni, *2010 Review: The Integration of Employment and Skills* (février 2010).

(l'incidence nette sur les gains des participants et les avantages sociaux fournis par l'employeur comparée aux coûts des services).

D'autres travaux devront être effectués pour trouver des moyens d'isoler les avantages mesurables des initiatives de réduction de la pauvreté et pour comparer ces avantages par rapport à leurs coûts. Ces modèles sont toutefois complexes et difficiles à élaborer. Nous savons qu'il peut être très difficile, dans un contexte politique complexe, de déterminer la mesure dans laquelle une initiative particulière est à l'origine d'un résultat donné. Néanmoins, compte tenu de l'importance de comprendre le rendement des investissements en ce qui a trait aux changements à l'aide sociale, le gouvernement provincial devrait faire appel rapidement à des spécialistes pour l'aider à établir des indicateurs du rendement des investissements.

RECOMMANDATION »

108. Nous recommandons que le gouvernement provincial établisse des indicateurs du rendement des investissements qui pourront servir à mesurer les avantages des changements apportés à l'aide sociale et à comparer la rentabilité et le coût des actions stratégiques.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la pauvreté comporte des coûts. Il existe quelques programmes qui pourraient être améliorés afin de réduire la pauvreté et de procurer des avantages pour tous les Ontariens. L'aide sociale en est un exemple. Nous sommes d'avis qu'une transformation du système fondée sur nos recommandations aidera à réduire la pauvreté et profitera au bout du compte à tous les Ontariens.

Pour certaines personnes, l'aide sociale peut aider à atténuer la pauvreté de façon temporaire. Déterminer ce qui constitue un montant adéquat à cette fin n'est pas chose simple. La conciliation de nos trois objectifs — taux suffisant, équité et incitatif financier à travailler — empêche une solution parfaite, mais nous a quand même permis d'en arriver à une solution qui, nous le croyons, constitue une nette amélioration.

Un grand nombre de nos recommandations pour la réforme du système d'aide sociale visent à faire en sorte que le système soit mieux en mesure d'aider les gens à faire la transition vers le marché du travail. Comme nous l'avons dit à plusieurs reprises, l'une des meilleures façons d'aider les gens à se sortir de la pauvreté consiste à les aider à trouver du travail.

Ceci dit, nous savons bien que les questions liées à la pauvreté, c'est-à-dire ses causes profondes, ses conséquences et ses coûts, ne peuvent pas toutes être réglées au sein du seul système d'aide sociale. La réforme de l'aide sociale doit s'inscrire dans une approche beaucoup plus vaste de la réduction de la pauvreté dans la province. Le désavantage systémique et persistant, les problèmes de santé graves, les quartiers défavorisés et des coûts économiques importants sont des conséquences de la pauvreté. Si on compare ces problèmes aux avantages humains et financiers d'une plus grande égalité des revenus, il est évident que des mesures ciblées et efficaces de lutte contre la pauvreté serviraient les intérêts de la société en général.

Annexe A:
Profil des bénéficiaires de l'aide sociale en Ontario

Ontario au travail[105]

Nombre de personnes

» En juin 2012, 477 339 personnes (ou 264 834 « dossiers »)[106] ont eu accès au programme Ontario au travail, soit 3,6 pour cent de la population de l'Ontario.

Sexe

» Les demandeurs principaux[107] sont à 54 pour cent des femmes, et à 46 pour cent des hommes.

Âge

» L'âge moyen des demandeurs principaux est 36 ans.

Lieu géographique

» Les bénéficiaires du programme Ontario au travail vivent à 47 pour cent dans la Région du grand Toronto (RGT), à environ 6 pour cent à Ottawa, et à 6 pour cent dans le Nord de l'Ontario.

Composition de la famille

» Les dossiers du programme Ontario au travail sont constitués à 60 pour cent de célibataires sans enfant, à 30 pour cent de chefs de famille monoparentale avec des enfants, à 3 pour cent de couples sans enfant, et à 8 pour cent de couples avec des enfants.

» Les célibataires sans enfant sont à 64 pour cent des hommes.

Chef de famille monoparentale

» Les chefs de famille monoparentale forment 30 pour cent des dossiers du programme Ontario au travail. Les chefs de famille monoparentale sont à 93 pour cent des femmes.

Enfants

» Plus de 75 pour cent des enfants des familles qui bénéficient du programme Ontario au travail se trouvent dans des familles ayant à leur tête un chef de famille monoparentale.

» Plus de la moitié de ces familles comptent un enfant âgé de 5 ans ou moins.

---

[105] Toute l'information date de juin 2012 à moins d'indication contraire. À l'exception du « Nombre de personnes », l'information ne tient pas compte des participants à Ontario au travail vivant dans une réserve des Premières Nations.

[106] Les « dossiers » désignent le nombre d'individus et de familles qui se prévalent du programme Ontario au travail. Le chiffre comprend quelque 10 355 dossiers (quatre pour cent) de participants à Ontario au travail vivant dans des réserves des Premières Nations.

[107] Le « demandeur principal » est la personne qui présente une demande au programme Ontario au travail, soit comme célibataire, soit pour le compte d'une famille.

Nouveaux arrivants

- Treize pour cent des demandeurs principaux sont des nouveaux arrivants établis au Canada depuis 5 ans ou moins. Les nouveaux arrivants qui sont demandeurs du statut de réfugié représentent environ 7 pour cent des demandeurs principaux, tandis que ceux qui sont immigrants parrainés comptent pour moins de 1 pour cent des demandeurs principaux.

Études

- Trente-trois pour cent des demandeurs principaux ont terminé une 12e ou une 13e année. Environ 24 pour cent ont fait des études postsecondaires. Les autres ont une 11e année ou moins.

Revenus d'emploi

- Dix pour cent des demandeurs principaux ont gagné des revenus d'emploi.

Période pendant laquelle le bénéficiaire participe au programme Ontario au travail

- Le bénéficiaire moyen se prévaut du programme Ontario au travail pendant environ 21 mois consécutifs. Le chef de famille monoparentale a tendance à continuer à se prévaloir de l'aide sociale plus longtemps, soit en moyenne environ 29 mois.
- Quarante pour cent des bénéficiaires qui quittent le programme Ontario au travail y reviennent dans l'année qui suit.

Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH)[108]

Nombre de personnes

- En juin 2012, 415 338 personnes (ou 299 003 « dossiers ») [109] ont eu accès au POSPH, soit 3,1 pour cent de la population de l'Ontario.

Type de handicap

- Les demandeurs principaux[110] ont à 43 pour cent un handicap physique, à 39 pour cent une incapacité mentale, et à 18 pour cent une déficience sur le plan du développement.

Sexe

- Les demandeurs principaux sont, en proportions presque égales, des hommes et des femmes.

Âge

- L'âge moyen des demandeurs principaux est 46 ans.

---

[108] Toute l'information date de juin 2012 à moins d'indication contraire.

[109] Les « dossiers » désignent le nombre d'individus et de familles qui se prévalent du POSPH.

[110] Le « demandeur principal » est la personne qui présente une demande au POSPH, soit comme célibataire, soit pour le compte d'une famille.

Lieu géographique

- Les bénéficiaires du POSPH vivent à 35 pour cent dans la RGT, à environ 7 pour cent à Ottawa, et à 10 pour cent dans le Nord de l'Ontario.

Composition de la famille

- Les dossiers du POSPH sont constitués à 77 pour cent de célibataires sans enfant, à 9 pour cent de chefs de famille monoparentale avec des enfants, à 8 pour cent de couples sans enfant, et à 6 pour cent de couples avec des enfants.

Chef de famille monoparentale

- Les chefs de famille monoparentale forment 9 pour cent des dossiers du POSPH. Les chefs de famille monoparentale sont à 87 pour cent des femmes.

Enfants

- Un peu plus de la moitié des enfants des familles qui participent au POSPH se trouvent dans des familles ayant à leur tête un chef de famille monoparentale.

Nouveaux arrivants

- Deux pour cent des demandeurs principaux sont des nouveaux arrivants établis au Canada depuis 5 ans ou moins. Les nouveaux arrivants qui sont demandeurs du statut de réfugié ou immigrants parrainés représentent moins de 1 pour cent des demandeurs principaux.

Études

- Trente pour cent des demandeurs principaux ont terminé une 12e ou une 13e année. Environ 19 pour cent ont fait des études postsecondaires. Les autres ont une 11e année ou moins.

Revenus d'emploi

- Dix pour cent des demandeurs principaux ont gagné des revenus d'emploi.

Annexe B : Dépenses au titre de l'aide sociale

Les dépenses provinciales au titre de l'aide sociale ont totalisé 7,5 milliards de dollars en 2011 2012. Environ 90 pour cent de celles ci ont été consacrées au soutien du revenu versé aux bénéficiaires du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSHP), et elles ont servi à défrayer les coûts des médicaments sur ordonnance fournis aux bénéficiaires.

Au total, les dépenses provinciales au titre des services d'emploi en 2011 2012 ont atteint 214 millions de dollars, soit 3 pour cent des coûts totaux.

Il convient de noter que le tableau ci-après montre seulement les dépenses provinciales et ne comprend pas la part municipale des coûts des prestations, du soutien de l'emploi et de l'administration du programme Ontario au travail.

Annexe B

Tableau 1: Dépenses provinciales au titre de l'aide sociale (en M$)

	Dépenses réelles en 2011-2012* (en M$)	Pourcentage du Total
Ontario au travail (OT)		
Paiement d'aide financière aux bénéficiaires**	1 998	27 %
Subvention – Administration***	332	4 %
Soutien de l'emploi**	173	2 %
Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH)		
Paiement d'aide financière aux bénéficiaires	3 795	51 %
Soutien de l'emploi	42	1 %
Administration****	265	4 %
Programme de médicaments de l'Ontario pour le POSH et OT	904	12 %
Total	7 509	100 %

* Les dépenses provinciales ne comprennent pas la part municipale de coûts. Les chiffres étant arrondis leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

** Représente les 81,6 pour cent de la part provinciale des coûts en 2011-2012. Dans le cadre d'un plan visant la charge progressive des coûts, la province couvrira la totalité des coûts de l'aide financière d'ici 2018.

*** La subvention provinciale ne comprend pas la part municipale des coûts.

**** Comprend les coûts de prestation du POSPH, ainsi que ceux du Tribunal de l'aide sociale et des technologies de l'information qui appuient à la fois le POSPH et le programme Ontario au travail.

Annexe C : Biographies des commissaires

L'HONORABLE FRANCES LANKIN, C.P., C.M., qui a passé sa vie au service de la collectivité, est une dirigeante réputée du secteur sans but lucratif. De 2001 à 2011, elle a été présidente et directrice générale de Centraide Toronto, organisme qu'elle a guidé tout au long de sa transformation stratégique en un important bâtisseur communautaire. En novembre 2010, elle a été nommée par le gouvernement provincial co-commissaire de la Commission d'examen du système d'aide sociale de l'Ontario.

En 2009, le premier ministre Stephen Harper a nommé M^me^ Lankin au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, lequel assure l'examen externe des activités du Service canadien du renseignement de sécurité. M^me^ Lankin exerce encore ces fonctions à ce jour.

M^me^ Lankin a été députée provinciale de Beaches–East York de 1990 à 2001, puis ministre des Services gouvernementaux, présidente du Conseil de gestion du gouvernement, ministre de la Santé, et ministre du Développement économique et du Commerce.

En 2006, elle a présidé un groupe d'experts chargé par le gouvernement fédéral de formuler des recommandations pour améliorer la répartition des subventions et des contributions d'Ottawa aux organismes de bienfaisance et autres. M^me^ Lankin a fait partie du groupe de travail sur la modernisation de la sécurité du revenu pour les adultes en âge de travailler, lequel a publié en 2006 son rapport intitulé Time for a Fair Deal, et elle a été membre du groupe de travail sur l'assurance-emploi du Mowat Centre, lequel a présenté son rapport en 2011.

Elle a également siégé au conseil d'administration de plusieurs organismes sans but lucratif et caritatifs dont : À voix égales, le Canadian Club, la Fondation canadienne d'éducation économique, Altruvest Charitable Services, l'Alliance CivicAction du grand Toronto, le conseil consultatif de la School of Public Policy de l'Université de Toronto, de même que le conseil des gouverneurs du Collège Seneca. En 2002 et 2003, elle a coprésidé le sommet de la ville de Toronto. Elle est actuellement membre des conseils d'administration de l'Association des hôpitaux de l'Ontario et de la Literary Review of Canada, ainsi que du comité consultatif du Mowat Centre et du Conseil de presse de l'Ontario. De plus, elle préside le Comité d'investissement communautaire de TELUS Toronto.

M^me^ Lankin a été largement reconnue pour son travail communautaire. En 2003, elle a reçu la Médaille du jubilée de la reine et, en 2004, on lui a présenté le prix d'excellence de Centraide pour son travail de bâtisseur communautaire à Toronto. En 2007, elle a été proclamée PDG de l'année par la Société canadienne des relations publiques pour l'excellence en relations publiques, et elle a remporté le Toronto Star Laurel Award. En 2008, le magazine More l'a sélectionnée parmi les 40 personnalités marquantes de plus de 40 ans dans la catégorie de la lutte pour l'égalité. La même année, on lui a décerné le prix EVE de l'organisme À voix égales pour ses réalisations dans la vie politique et ses efforts visant à faire élire un plus grand nombre de femmes au Canada, ainsi que le prix de la femme de l'année du Choix des consommateurs. En 2009, M^me^ Lankin a reçu le prix du bâtisseur communautaire de la chambre de commerce italienne de Toronto. En 2010 et en 2011, elle a reçu des doctorats honorifiques en droit de l'Université Queen's et de l'Université Ryerson et un baccalauréat honorifique en arts appliqués du Collège Seneca. En 2012, elle a été nommée Membre de l'Ordre du Canada et on lui a décerné la Médaille du jubilé de diamant de la reine Elizabeth II. Également en 2012, la Fondation Pierre Elliott Trudeau l'a nommée au nombre de ses mentors Trudeau.

MUNIR A. SHEIKH est associé de recherche distingué et professeur auxiliaire à l'Université Queen's de Kingston et chercheur invité distingué à l'Université Carleton d'Ottawa. En novembre 2010, il a été nommé par le gouvernement provincial co-commissaire de la Commission d'examen du système d'aide sociale de l'Ontario.

Avant cela, M. Sheikh a occupé le poste de statisticien en chef du Canada. Il a été nommé à ce poste le 16 juin 2008 par le premier ministre. Il a démissionné de ses fonctions le 21 juillet 2010. À titre de statisticien en chef, il a joué un rôle clé dans l'élaboration du premier plan d'entreprise de Statistique Canada et a établi un vaste programme pour maintenir la pré-éminence de Statistique Canada dans la communauté internationale des organismes de statistiques. Avant cette nomination, il a été sous-ministre du Travail.

M. Sheikh possède une vaste expérience auprès du gouvernement, ayant occupé de nombreux postes de cadre supérieur. Avant le ministère du Travail, il a été sous-secrétaire du Cabinet au Bureau du Conseil privé, Secrétariat de l'examen des dépenses. Il était chargé d'élaborer les propositions relatives à l'examen des dépenses qui ont été approuvées par le Cabinet et incluses dans le budget de 2005. Ces propositions incluaient la création de Service Canada.

Il a été également sous-ministre délégué, d'abord à Santé Canada et ensuite à Finances Canada. Avant cela, il a occupé le poste de sous-ministre adjoint principal, Politique de l'impôt, à Finances Canada, où il était responsable de la gestion du régime fiscal canadien. C'est sous sa gouverne que le gouvernement du Canada a dévoilé des réductions d'impôt de 100 milliards de dollars dans l'énoncé économique et la mise à jour budgétaire de 2000. Il s'agissait de la plus importante réduction d'impôt fédérale jamais mise en œuvre. Le programme incluait aussi l'indexation de l'impôt des particuliers, qui a mis fin à l'augmentation automatique du fardeau fiscal.

À titre de directeur de la recherche à Finances Canada, il a joué un rôle de premier plan dans la réforme visant à consolider les assises du Régime de pensions du Canada.

M. Sheikh possède un grade de doctorat en économie de l'Université Western Ontario ainsi qu'un grade de maîtrise en économie de l'Université McMaster. Il a publié de nombreux articles dans des revues spécialisées en économie internationale, en macroéconomie et en finances publiques. Ses travaux ont été largement cités, reproduits dans des manuels scolaires et inclus dans des recueils de textes. Il a aussi enseigné pendant plusieurs années à l'Université Carleton et à l'Université d'Ottawa.

Annexe D : Cadre de référence

Le gouvernement de l'Ontario a préparé ce cadre de référence pour guider le travail de la Commission.

Historique et contexte – la nécessité d'un examen

La Stratégie ontarienne de réduction de la pauvreté a annoncé que le gouvernement entreprendra un examen de l'aide sociale dans le but « de lever les obstacles et d'augmenter les possibilités en mettant tout particulièrement l'accent sur les personnes qui essaient de passer de l'aide sociale au marché du travail ». La Stratégie a déclaré que l'examen aura pour objectif de mieux coordonner l'aide sociale et d'autres initiatives et programmes importants, et de mieux communiquer les règles régissant les programmes afin de voir à ce que les programmes accroissent les possibilités de façon collective.

Plus récemment, le Budget de l'Ontario 2010 mentionnait que « l'examen s'inscrit dans la vision à plus long terme du gouvernement visant à transformer l'aide sociale pour accroître les possibilités des habitants de la province de trouver du travail et pour offrir une sécurité aux personnes qui ne peuvent pas travailler. Le gouvernement fera également en sorte que les programmes d'aide sociale soient plus faciles à comprendre, plus transparents et plus viables à long terme, afin que le système continuer d'aider les Ontariennes et les Ontariens les plus vulnérables ».

Le système d'aide sociale de l'Ontario se compose de deux programmes qui fournissent un soutien du revenu et un soutien de l'emploi aux personnes financièrement dans le besoin : le programme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH). Ensemble, ces deux programmes offrent chaque mois des services à près de 830 000 Ontariennes et Ontariens. En 2009-2010, les dépenses totales dépassaient 6,6 milliards de dollars.

Le programme Ontario au travail a pour objectif principal d'aider les personnes financièrement dans le besoin à surmonter les obstacles à l'emploi le plus rapidement possible afin de trouver un travail. Le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées a pour objectif principal d'aider les personnes handicapées à vivre de la façon la plus autonome possible dans leur collectivité, et de réduire ou d'éliminer les obstacles à l'emploi qui sont liés au handicap.

Le programme Ontario au travail et le POSPH ont été mis en œuvre en 1998. À l'heure actuelle, 12 ans plus tard, un certain nombre de facteurs internes et externes ont rendu nécessaire de procéder à un examen axé sur l'avenir afin de déterminer la façon dont le système d'aide sociale devrait évoluer pour relever les nouveaux défis et continuer de servir les besoins de la population ontarienne au cours des années à venir. Voici certains des éléments clés :

- Nombre de cas et dépenses en augmentation;
- Données démographiques des cas en constante évolution ce qui se traduit par des besoins plus diversifiés en formation et en emploi pour les clients;
- Possibilités en constante évolution sur le marché du travail et en matière d'emploi pour les clients, et intérêt soutenu pour diminuer les obstacles à l'emploi dans le système d'aide sociale et à l'extérieur de celui-ci, par exemple grâce à la mise en place de la ***Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario (LAPHO);***
- Mise en place de la Prestation ontarienne pour enfants, qui a changé le rôle de l'aide sociale en offrant un soutien aux familles qui ont des enfants;

- Évolution du rôle des municipalités en matière d'aide sociale par suite du transfert de la part municipale des coûts des prestations du programme OT et du POSPH;
- Meilleure compréhension des façons complexes dont peuvent interagir les nombreux programmes auxquels la population ontarienne vulnérable a accès, ce qui peut se traduire par des obstacles involontaires et dissuasifs;
- Intérêt accru pour les questions d'admissibilité de façon plus générale, et pour le rôle pertinent de l'aide sociale dans le contexte de la réduction de la pauvreté;
- Changements dans les soutiens fournis par le gouvernement fédéral, comme d'une part la mise en place de la Prestation fiscale pour le revenu de travail qui a accru le soutien aux travailleuses et travailleurs à faible revenu, et d'autre part les réformes de l'assurance-emploi qui en ont diminué la couverture;
- Changements de la façon dont les municipalités offrent des soutiens, par exemple, grâce à des approches novatrices en matière d'intégration de la prestation des services.

Vision

La vision sur laquelle repose l'examen du système d'aide sociale de l'Ontario est celle d'un système de sécurité du revenu adapté au XXIe siècle, qui permet à tous les Ontariens et à toutes les Ontariennes de vivre dans la dignité, de participer à la vie de leurs collectivités et de contribuer à la prospérité de l'économie.

L'examen servira à formuler des recommandations sur les façons d'améliorer les résultats liés au travail, tout en offrant des soutiens du revenu adéquats, et l'accès à des occasions qui favoriseront la participation au marché du travail et garantiront la sécurité des personnes qui ne peuvent pas travailler.

Il examinera et déterminera l'efficacité de l'aide sociale ainsi que son incidence sur les autres éléments du système de sécurité du revenu global du Canada et réciproquement.

L'examen définira également la position de l'Ontario en ce qui a trait à la responsabilité du gouvernement fédéral concernant la sécurité du revenu des Ontariens et des Ontariennes.

Objet de l'examen

La Commission d'examen du système d'aide sociale de l'Ontario (la Commission) a été mise sur pied pour formuler des recommandations précises ainsi qu'un plan d'action concret pour réformer le système d'aide sociale afin d'améliorer les résultats obtenus par les clients.

La Commission a été constituée par décret pour 22 mois.

Ce cadre de référence a pour objet :

- de déterminer le mandat et les réalisations attendues de la Commission;
- de définir les relations de reddition de comptes entre le ministère des Services sociaux et communautaires (le ministère) et la Commission par l'intermédiaire de ses coprésidents;
- de clarifier les rôles et les responsabilités de la Commission;
- d'énoncer les attentes concernant le fonctionnement de la Commission en qualité d'organisme autonome du gouvernement en ce qui concerne son fonctionnement, son administration et les dispositions prises avec le ministère en matière de reddition de comptes.

Ce cadre de référence n'affecte pas, ne modifie pas ou ne limite pas les pouvoirs de la Commission fixés par décret, il n'interfère pas non plus avec les responsabilités de chacune de ses parties telles qu'elles sont établies par la loi. En cas de conflit entre le présent cadre de référence et toute loi ou tout règlement, la loi ou le règlement prévaut.

Autorisation législative

La Commission et les commissaires tirent leur pouvoir du modèle suivant :

- La Commission a été instaurée par décret pour examiner et déterminer l'efficacité de l'aide sociale, et son incidence sur les autres composantes de l'ensemble du système canadien de soutien du revenu, et vice versa. Elle a également été instaurée pour fournir des conseils en vue de réformer le système d'aide sociale afin d'améliorer les résultats obtenus par les clients. Des décrets nomment également deux commissaires en qualité de coprésidents, et fixent le taux de rémunération de ces derniers.

Mandat, portée et résultats

Mandat

La Commission a été mise sur pied pour formuler des recommandations précises ainsi qu'un plan d'action concret pour réformer le système d'aide sociale afin d'améliorer les résultats obtenus par les clients.

Un système d'aide sociale renouvelé devrait :

- être considéré comme l'un des éléments d'un plus vaste système de sécurité du revenu englobant des programmes municipaux, provinciaux et fédéraux;
- être fondé sur le principe voulant que l'amélioration des résultats de la population ontarienne à faible revenu soit une responsabilité que partagent les gouvernements provinciaux et fédéral avec les administrations municipales et les personnes concernées;
- être simple à comprendre et facile d'accès, et fournir aux personnes dans le besoin un soutien du revenu de base, de façon juste et équitable;
- interagir efficacement avec d'autres programmes municipaux, provinciaux et fédéraux extérieurs à l'aide sociale – notamment dans les domaines de l'éducation, de la formation, du logement, du gardiennage d'enfants et des prestations de soins de santé – pour soutenir l'emploi;
- respecter l'autonomie, la responsabilité et la dignité des clients, et reconnaître qu'ils sont les mieux placés pour décider de la façon de dépenser leur argent pour subvenir à leurs besoins;
- être financièrement viable et tenu de rendre des comptes aux contribuables;
- avoir une structure administrative plus légère;
- respecter sa vocation de système de dernier recours.

Portée

L'examen sera consacré à l'aide sociale et à son incidence sur les autres éléments du système de sécurité du revenu et vice-versa. L'aide sociale ne sera pas examinée isolément. L'examen portera également sur les autres programmes de sécurité du revenu fédéraux, provinciaux et municipaux, afin de mieux comprendre comment tous ces programmes peuvent mieux favoriser l'obtention de résultats positifs chez les clients, et notamment :

- le rapport entre l'aide sociale et les autres programmes fédéraux, provinciaux et municipaux, et plus particulièrement les possibilités de réduire les taux effectifs marginaux d'imposition (TEMI);
- l'efficacité des interventions actives en matière d'emploi sur les résultats obtenus par les clients et sur l'obtention de l'autonomie financière, et notamment la façon dont l'aide sociale interagit avec les programmes d'Emploi Ontario;

- les attentes et les soutiens raisonnables pour les personnes handicapées, y compris les exigences concernant le traitement et la participation, en tenant compte du travail qu'effectue actuellement le gouvernement concernant la Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario afin d'éliminer les obstacles d'ici 2025.

L'examen formulera aussi des recommandations tenant compte des rôles et des responsabilités que le gouvernement fédéral devrait assumer.

S'inspirant de l'approche de la réussite que connaît la Prestation ontarienne pour enfants, l'examen portera sur d'autres domaines dans lesquels des prestations de revenu pourraient être versées à tous les Ontariens et Ontariennes à faible revenu qui ne font pas partie du système d'aide sociale.

Résultats

L'examen fera des recommandations qui permettront au gouvernement :

- de mettre sur pied une structure de prestations adéquates qui diminue les obstacles et aide les gens à s'intégrer au marché du travail et à y rester;
- d'établir des attentes raisonnables concernant la participation des personnes qui dépendent de l'aide sociale au marché du travail ainsi qu'à un traitement et à de la réadaptation, et de leur offrir des soutiens;
- de simplifier les règles relatives au revenu et à l'avoir pour améliorer l'équité afin que l'aide sociale soit plus facile à comprendre et à administrer;
- d'assurer la viabilité à long terme du système d'aide sociale;
- de définir la position de l'Ontario concernant le rôle du gouvernement fédéral et des administrations municipales en matière de sécurité du revenu des Ontariennes et des Ontariens.

Le plan d'action devrait lier chaque recommandation à un ou plusieurs résultats. De plus, il devrait comporter des mesures du rendement pour chacun des résultats. Le cas échéant, ces mesures du rendement devraient être harmonisées avec celles de la Stratégie de réduction de la pauvreté.

Le Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale a recommandé un certain nombre de stratégies de réforme de l'aide sociale. Lors de la formulation de recommandations concernant ces stratégies, les personnes qui effectuent l'examen entreprendront une étude et une analyse exhaustive de ce qui suit :

- pratiques exemplaires des autres administrations;
- façons d'améliorer la viabilité du système;
- Méthodologies pour déterminer :
  - la structure des prestations et les taux;
  - le plafond de l'avoir et les exemptions;
- les moyens et les méthodes répondant le mieux aux besoins des clients en matière de prestations à des fins particulières comme l'Allocation pour régime spécial;
- les façons les plus efficaces de soutenir les familles ayant des enfants qui ont un handicap grave;
- les soutiens et services pertinents pour mettre en rapport avec leurs collectivités les personnes qui ne peuvent pas travailler.

Responsabilité de la Commission

La Commission sera constituée de deux commissaires qui dirigeront l'examen de l'aide sociale; chacun d'eux est coprésident, ils relèveront de la ministre des Services sociaux et communautaires.

La ministre sera tenue de rendre compte à l'Assemblée législative et au Conseil des ministres de l'exécution du mandat de la Commission ainsi que de sa conformité aux grandes orientations stratégiques et aux politiques du gouvernement en matière d'administration et de fonctionnement. À cette fin, la ministre répondra des activités de la Commission devant l'Assemblée législative.

La sous-ministre sera tenue de rendre compte à la ministre de la performance du ministère concernant la fourniture de soutien administratif et organisationnel à la Commission.

Les commissaires auront l'appui d'un secrétariat de 10 intervenants professionnels et de personnel administratif. Le secrétariat sera dirigé par une ou un secrétaire à qui il incombera d'aider les commissaires à assumer leurs responsabilités, et qui leur rendra compte des questions stratégiques et des sujets de recherche. La ou le secrétaire gérera le fonctionnement et le personnel de la Commission, en consultation avec les commissaires. Cette personne rendra des comptes à la sous-ministre pour ce qui concerne les ressources humaines et le soutien administratif.

Conflit d'intérêts

Les commissaires ne doivent pas participer à une activité pouvant être en conflit ou étant potentiellement en conflit avec leurs activités et leurs responsabilités de commissaire. Ils ne doivent pas utiliser de l'information concernant l'initiative de la Commission à toute fin qui n'a pas de lien direct avec leur rôle de commissaire.

Rôles et responsabilités

On s'attend à ce que les commissaires agissent comme suit en qualité de coprésidents :

- recueillent des renseignements sur les programmes en place;
- entreprennent de la recherche et une analyse de la littérature existante, ainsi que des initiatives et des faits nouveaux qui ont lieu dans les municipalités, au gouvernement de l'Ontario, au gouvernement fédéral et dans d'autres pays, comme la création de programmes nouveaux ou restructurés, les modifications des exigences en matière d'admissibilité ou du droit à l'admissibilité, les nouvelles méthodes de prestation des services et de tout autre fait nouveau important;
- font participer toute une gamme d'intervenants à un processus interactif, et notamment des personnes ayant des expériences vécues, des groupes de défense des droits, des syndicats, et des entreprises;
- ont des entretiens distincts et importants avec les Premières nations pour voir à ce que les réformes tiennent compte de leurs besoins et de leurs priorités;
- préparent un document d'engagement pour faciliter la participation, en indiquant l'historique, le contexte et les considérations importantes pour le débat public;
- préparent des documents d'information s'il y a lieu;
- analysent des méthodes de rechange et leurs répercussions;
- analysent les coûts et les avantages de toute recommandation;
- préparent un rapport final comportant des recommandations spécifiques et un plan d'action concret pour la mise en œuvre de ces recommandations à soumettre à la ministre des Services sociaux et communautaires.

Exigences de reddition de comptes

On s'attend à ce que, pendant ses travaux, la Commission rencontre régulièrement la ministre et le personnel de celle-ci afin de fournir des mises à jour sur l'état de ses travaux et sur les progrès accomplis.

Il incombe à la Commission de répondre rapidement aux demandes de renseignements du ministère, en fournissant de l'information sur ce qui suit :

- questions et événements pouvant concerner la ministre dans l'exercice de ses responsabilités ministérielles;
- communications publiques, et notamment réponses aux médias, communiqués de presse, plans de communication et questions litigieuses.

Rapport final

On s'attend à ce que les commissaires, dans le cadre de leurs fonctions de coprésidents, présentent un rapport final à la ministre d'ici juin 2012. Ce rapport doit comporter :

- un aperçu du travail entrepris par la Commission (recherche, consultations);
- les constatations et les conclusions très importantes;
- des recommandations détaillées et condensées pour les changements à effectuer à l'aide sociale de l'Ontario, ainsi que des recommandations qui reconnaîtront l'importance des mesures du gouvernement fédéral et des administrations municipales pour faire diminuer la pauvreté.

Communications

La Commission donnera au ministère la possibilité d'examiner à l'avance les documents rédigés pour diffusion publique, et notamment le document concernant l'engagement. Les documents rédigés pour diffusion publique seront soumis en français et en anglais, et ils satisferont aux exigences en matière d'accessibilité.

Dotation en personnel et nominations

La Commission peut embaucher des experts et du personnel en détachement provenant du secteur parapublic ou de la fonction publique de l'Ontario. Elle est tenue d'embaucher toutes les ressources humaines en se conformant aux directives, politiques ou procédures applicables du gouvernement.

Modifications

Ce cadre de référence peut être modifié par la ministre des Services sociaux et communautaires, qui fournira aux coprésidents un avis écrit de toute modification.

Lettre de la ministre au sujet d'une prestation de logement provinciale

Ministry of Community and Social Services
Minister's Office
Hepburn Block
Queen's Park
Toronto ON M7A 1E9
Tel.: (416) 325-5225
Fax: (416) 325-3347

Ministère des Services sociaux et communautaires
Bureau du ministre
Édifice Hepburn
Queen's Park
Toronto (Ontario) M7A 1E9
Tél. : 416 325-5225
Téléc. : 416 325-3347

Ontario

January 16, 2012

Commission for the Review of
Social Assistance in Ontario
Ministry of Community and Social Services
2 Bloor Street West, Suite 400
Toronto, ON M4W 3E2

Commissioners Lankin and Sheikh:

Thank you for your continued efforts and your commitment to undertaking the largest review of social assistance in Ontario in over 20 years. We understand the immense task that you have accepted and we are grateful for your efforts.

In recent years, there has been a growing interest in Ontario to address poverty and housing affordability through the introduction of a low-income housing benefit. The suggestion is that this would be a way to build on the steps, as a government, we have already taken to reduce poverty and support low-income Ontarians through measures such as the introduction of the Ontario Child Benefit, Full-Day Kindergarten, and increases to the minimum wage.

As part of the Long-Term Affordable Housing Strategy, the government committed to exploring a provincial housing benefit as one option to support low-income Ontarians. More recently, through our 2011 Liberal platform, we committed to consider delivering a housing benefit in Ontario and that we would ask the advice of the Social Assistance Review Commissioners in this regard.

As your Terms of Reference stipulate, the review can consider, as part of their recommendations, other areas in which income benefits may be paid to low-income Ontarians outside of the social assistance system.

In line with this, and within the context of your review, we ask that you provide advice on the following:

1) Does an Ontario housing benefit align with your best advice on reform of social assistance?
2) If so, how would this be prioritized within the concrete action plan that you will be providing, as your advice to government?
3) What would be the suggested fundamental principles that would guide the development of a Housing Benefit in Ontario?

.../2

Once again, on behalf of the Government of Ontario, thank you for the vital work that you and your staff have undertaken on behalf of all Ontarians. We look forward to hearing your advice on how we can achieve our goal of building a fair, equitable and sustainable social assistance system.

Yours sincerely,

John Milloy
Minister

Annexe E : Le processus de mobilisation

Le processus de mobilisation représentait un élément clé des travaux de la Commission. Il lui a permis d'en apprendre plus auprès de personnes et d'organismes qui ont des points de vue différents de l'aide sociale, dont des personnes ayant fait l'expérience du système d'aide sociale, des chargés de dossiers, des organismes à but non lucratif, des employeurs, des syndicats et des représentants du gouvernement.

Ce processus s'est déroulé en deux étapes, chacune fondée sur la publication d'un document de discussion. Les recommandations qui figurent dans ce rapport ont été formulées à partir des commentaires suscités par ces deux documents, ainsi que les résultats des recherches de la Commission.

La Commission a reçu plus de 1 150 présentations écrites en tout, dont bon nombre ont été publiées sur son site Web pour favoriser la discussion.

Première étape

La Commission a lancé son initiative de mobilisation en juin 2011 avec la publication du Document de discussion – Enjeux et idées, accompagné d'un Résumé et cahier d'exercices. Le document de discussion comportait des questions ayant pour but de confirmer les principaux enjeux reliés à l'aide sociale et de définir des solutions possibles. Il s'articulait autour des cinq résultats énoncés dans le cadre de référence de l'examen et formulés ainsi :

1) Attentes raisonnables et soutiens nécessaires à l'emploi;

2) Structure de prestations appropriée;

3) Système plus facile à comprendre;

4) Viabilité à long terme;

5) Position unifiée de l'Ontario sur la sécurité du revenu.

Les personnes intéressées avaient différents moyens de présenter des observations en réponse au document de discussion, dont un cahier d'exercices en ligne, un formulaire en ligne pour les commentaires brefs, le courrier électronique, les présentations écrites et une messagerie vocale. La Commission a également encouragé la population de l'Ontario à se regrouper afin de participer à des dialogues au sein des collectivités de sorte que les solutions proposées tiennent compte des points de vue particuliers des différentes régions et collectivités. Un Guide de l'organisation d'une conversation communautaire a été publié sur le site Web pour aider les gens à organiser une discussion au sein de leur organisme, agence ou collectivité, et à envoyer les commentaires collectifs des participants à la Commission.

Les commissaires ont pris part à la conversation dans 11 collectivités au cours des mois de juin et de juillet. Dans chaque collectivité, ils ont invité des organisations locales à organiser des séances et des visites au cours d'une journée donnée (à Toronto, cette période a été de trois jours). La composition des comités de convocation variait, mais il y avait fréquemment des représentants de Centraide, des conseils de planification sociale, des comités de réduction de la pauvreté et des fournisseurs de services municipaux. Au total, plus de 2 000 personnes ont participé aux conversations communautaires auxquelles les commissaires ont pris part.

De nombreuses autres collectivités ont donné suite à l'invitation d'organiser des tribunes de dialogue et de faire part à la Commission des idées lancées lors de ces dialogues.

Outre les visites dans les collectivités, la Commission a eu des rencontres avec des groupes de parties prenantes de tous les horizons. Parmi les participants à ces rencontres figuraient des personnes ayant fait l'expérience du système d'aide sociale, y compris des bénéficiaires passés et actuels du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) ainsi que des groupes de gens qui partageaient une expérience particulière du système, comme les nouveaux arrivants qui reçoivent de l'aide. La Commission a aussi rencontré des représentants d'organismes publics provinciaux et municipaux, des associations patronales et organisations syndicales, des fournisseurs de services d'aide sociale et de services d'emploi, sans oublier les organismes du domaine de la santé, les organismes d'aide aux personnes handicapées, les cliniques d'aide juridique ainsi que les réseaux et autres défenseurs de la réduction de la pauvreté.

En conformité avec le mandat de la Commission, et pour veiller à ce que les méthodes de réforme adoptées tiennent compte des besoins particuliers et des priorités des Premières nations, des discussions distinctes ont été tenues avec des membres des collectivités des Premières nations et avec des administrateurs du programme Ontario au travail de l'ensemble de la province. La Commission a fait appel à des mécanismes et à des intervenants variés pour discuter avec les Premières nations, par exemple le Chiefs of Ontario Committee on Social Services, les représentants communautaires et les dirigeants politiques, notamment lors d'assemblées générales annuelles et d'une conférence de tous les chefs des Premières nations de l'Ontario, de concert avec l'organisation de séances de dialogue de portée régionale dans l'ensemble de la province, ce qui a permis de réunir les Premières nations à l'intérieur de régions géographiques données.

La Commission a aussi rencontré des gestionnaires de l'aide sociale par l'entremise de l'Ontario Native Welfare Administrators' Association. Lors de l'assemblée automnale de cette association, la Commission a assisté à des séances organisées expressément pour lui permettre de prendre connaissance et de discuter des nombreux défis entourant la réforme de l'aide sociale destinée aux Premières nations dans différentes régions de la province ainsi que des solutions envisageables. Grâce à cette stratégie, la Commission a pu entendre le témoignage de membres des Premières nations appartenant à différentes collectivités et vivant dans des conditions variées.

De manière à assimiler les points de vue et l'expérience des Autochtones vivant en dehors des réserves, la Commission a assisté à l'assemble générale annuelle de la Fédération des centres d'amitié autochtones de l'Ontario. Les membres de la Fédération et les employés de centres d'amitié locaux ont pris part à sept des onze conversations communautaires auxquelles les commissaires ont assisté, et ils ont aussi organisé huit autres rencontres communautaires dans des collectivités situées dans le Nord.

La Commission a poursuivi ses rencontres avec des parties prenantes durant tout l'automne afin d'entendre les points de vue de groupes qui étaient sous-représentés lors des autres activités de mobilisation, comme les associations d'affaires, les employeurs petits et grands ainsi que les syndicats. Elle a aussi organisé des réunions avec des chercheurs, des universitaires et des spécialistes techniques pour approfondir des questions complexes, telles que la structure des prestations.

Une liste de bon nombre des collectivités qui ont organisé des conversations ainsi qu'une liste des rencontres avec les Premières nations figurent à la fin de cette annexe.

Deuxième étape

En février 2012, la Commission a publié le Document de discussion 2 : Méthodes de réforme, qui traite de différentes méthodes envisagées pour améliorer certains des secteurs clés du système d'aide sociale. Les méthodes exposées dans ce document sont fondées sur l'information recueillie à la première étape du processus de mobilisation ainsi que sur les résultats des travaux de recherche de la Commission.

Avec ce deuxième document, la Commission voulait poursuivre le dialogue amorcé avec la publication du premier document de discussion et recueillir d'autres commentaires et conseils auprès des parties prenantes et des collectivités pour pouvoir formuler ses recommandations finales. Un grand nombre de collectivités ont de nouveau organisé des rencontres pour examiner les différentes méthodes proposées et transmettre leurs opinions à la Commission. Dans le but de préciser ses idées, la Commission s'est également entretenue avec un certain nombre de parties prenantes, pour la deuxième fois dans certains cas, et des spécialistes techniques.

Parallèlement à la publication du deuxième document de discussion, la Commission a diffusé un rapport en ligne sur la première étape de son processus de mobilisation. *Ce que nous avons entendu — Sommaire des discussions sur le système d'aide sociale* résume les commentaires recueillis sous forme de présentations écrites (cahiers d'exercices, commentaires concis, présentations plus étoffées) ou dans le cadre de conversations communautaires, de rencontres avec les parties prenantes et de discussions avec des membres des Premières nations. Ce rapport avait pour but de rendre compte de l'expérience des gens au regard du système d'aide sociale telle qu'ils la décrivent et renfermait des citations de bénéficiaires, de chargés de dossiers, de syndicats, d'employeurs et d'autres intéressés.

Conversations communautaires, première étape

Les commissaires ont pris part à des conversations communautaires dans les lieux suivants au cours de l'été 2011 :

- Hamilton
- Kingston
- London
- Région de Niagara
- Ottawa
- Région de Peel
- Peterborough
- Thunder Bay
- Timmins
- Toronto
- Windsor

De nombreuses autres communautés ont tenu des séances ou mené des sondages pour recueillir des commentaires sur les enjeux soulevés dans les deux documents de discussion, dont :

- Brant/Brantford
- Cambridge
- Cornwall
- Comté de Dufferin
- Municipalité de district de Muskoka
- Région de Durham
- Guelph
- Kitchener-Waterloo
- Lanark, Leeds et Grenville
- London
- Différents quartiers de Toronto
- Région de Niagara
- Wellington Nord et Centre
- Ottawa
- Comté de Renfrew
- Sarnia-Lambton
- Sault Ste. Marie
- South River
- Sudbury
- Sundridge
- Tillsonburg
- Région de York

Discussions avec les Premières Nations

Communautés hôtes

- Première Nation de Fort William
- Première Nation de M'Chigeeng
- Mohawks de la baie de Quinte
- Première Nation des Moraviens de la Thames
- Six Nations

Organisations hôtes

- Centre d'amitié autochtone de Timmins
- Secrétariat des chefs de Fort Frances
- Conseil du chef de Kenora

Assemblées ou réunions annuelles

- Chefs de l'Ontario (Conférence des chefs de l'Ontario)
- Grand conseil du traité no 3
- Assemblée générale annuelle de Mushkegowuk
- Ontario Native Welfare Administrators' Association
- Fédération des centres d'amitié autochtones de l'Ontario

Le processus de mobilisation était axé sur les initiatives et possibilités à l'échelle locale, et il est possible que d'autres communautés que celles répertoriées ci-dessus aient tenu des activités ou réunions.

Annexe F : Tendances de la réforme de l'aide sociale

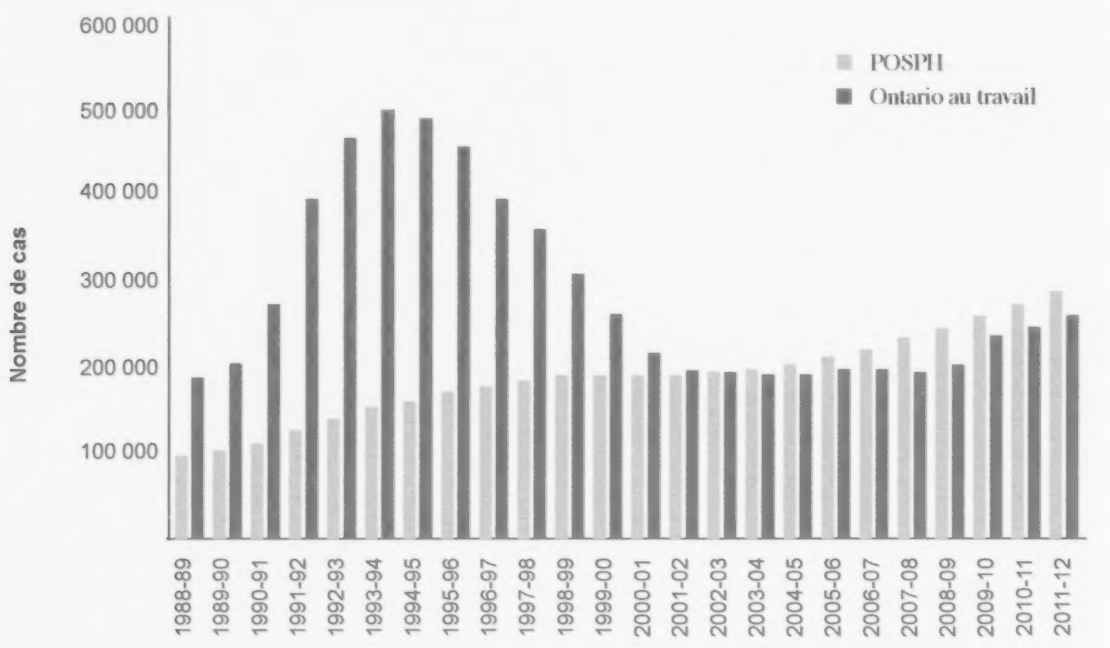
En plus de s'appuyer sur les points de vue recueillis auprès d'intervenants de toute la province dans le cadre de son processus de mobilisation, la Commission a mené des recherches dans le but de se familiariser davantage avec les principaux enjeux liés à l'aide sociale et avec l'expérience d'autres administrations. Cette annexe présente un aperçu des tendances de la réforme de l'aide sociale. L'accent y est mis sur aspects traités dans ce rapport et qui sont particulièrement importants en ce qui concerne la transformation de l'aide sociale en Ontario, y compris les tendances touchant le nombre de cas de l'aide sociale et les faits nouveaux en matière de services d'emploi et de mesures de soutien à l'emploi.

Tendances relatives au volume de travail de l'aide sociale

Durant les années 1990 et au début des années 2000, de nombreuses administrations ont connu une diminution marquée du nombre de « cas » d'aide sociale et de prestations de chômage (personnes et familles). La Figure 1 montre la variation du nombre de cas d'aide sociale en Ontario depuis 1988-1989. On constate un déclin de plus de 60 % sur dix ans, entre 1993-1994 et 2003-2004, ce qui comprend les chefs de famille monoparentale. En tant que pourcentage de la population en âge de travailler de l'Ontario, Ontario au travail a vu le nombre de ses bénéficiaires diminuer de 8 à 2,4 % durant la même période.

Annexe F

Figure 1 : Tendances des types de bénéficiaire d'Ontario au travail et du POSPH

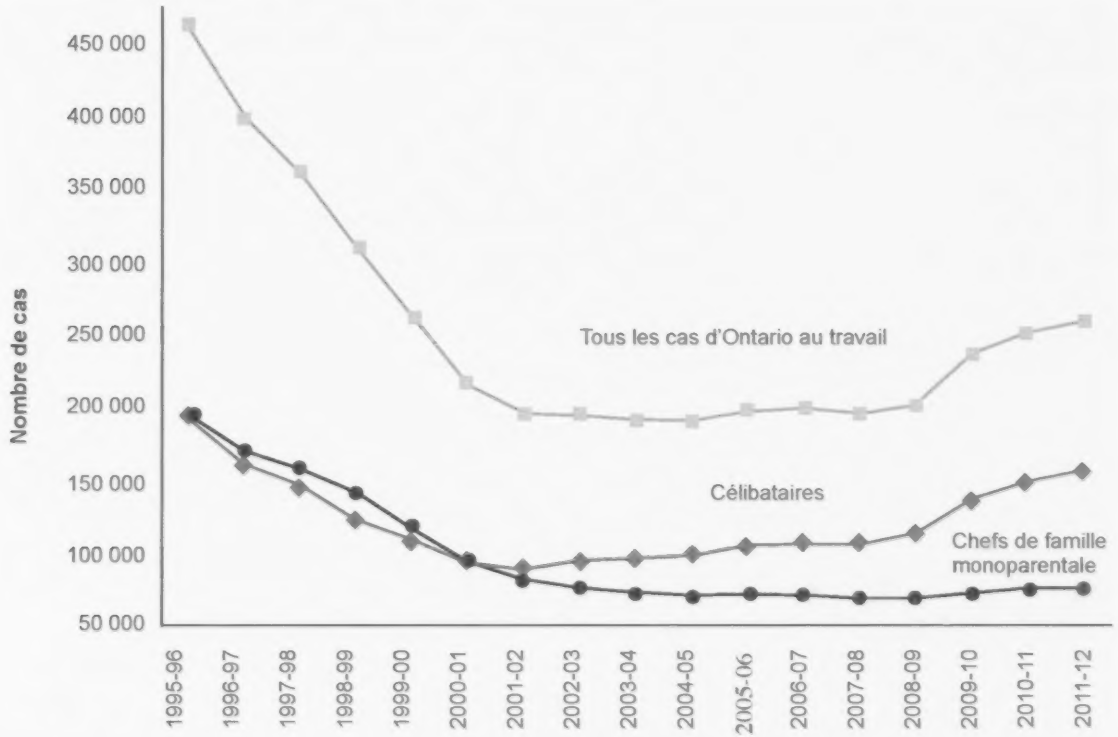


Des diminutions semblables du nombre de cas d'aide sociale et de chercheurs d'emploi en chômage ont été constatées dans d'autres provinces, aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Australie et dans d'autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Sur la scène internationale, on a attribué ces baisses à une période de croissance robuste de l'emploi, agencée à une gamme de réformes des politiques de soutien du revenu mises en œuvre durant les années 1990 (Daguerre et Etherington, 2009; Finnie et Irvine, 2008; Finn et Gloster, 2010). Ces réformes avaient pour but de faire la transition entre une approche dite « passive » au soutien du revenu et une approche intégrant des politiques actives visant la transition « de l'aide sociale au travail » (Gorlick et Brethour, 1998a et 1998b; Riccio, Freedman et Friedlander, 1994; Fowkes, 2011). Les changements comprenaient la mise en œuvre de stratégies donnant « priorité à l'emploi » et intégrant de nouvelles attentes ou des attentes plus élevées en matière d'emploi à l'endroit des bénéficiaires, ainsi qu'un accès amélioré à la recherche d'emploi et aux services d'emploi connexes (Richards, 2010; Finnie, Irvine et Sceviour, 2004; Finnie et Irvine, 2008; OCDE, 2010a; Daguerre et Etherington, 2009; Finn et Gloster, 2010).

Une composante importante de la diminution du nombre de cas durant les années 1990 a été le déclin dramatique du nombre des chefs de famille monoparentale. Bien que le nombre de cas d'Ontario au travail soit resté constant de 2001-2002 à 2007-2008 (avant d'augmenter en 2008-2009 lorsque la récession a provoqué la hausse des taux de chômage), le nombre de chefs de famille monoparentale a continué de décroître durant cette période, bien qu'à un rythme beaucoup plus lent, jusqu'en 2009-2010 (voir la Figure 2).

Annexe F

Figure 2 : Tendances des types de bénéficiaire d'Ontario au travail



Avant la réforme des années 1990, les chefs de famille monoparentale recevaient habituellement un soutien du revenu qui n'était assorti d'aucune ou que de peu d'exigences obligatoires relatives à la participation à des activités liées à l'emploi. En Ontario, cela a changé en 1998 alors que des exigences de participation obligatoire ont été introduites pour les chefs de famille monoparentale ayant des enfants d'âge scolaire et que les dossiers des chefs de famille monoparentale ont été transférés de l'ancien programme des Prestations familiales au nouveau programme Ontario au travail. Des changements similaires ont été apportés durant les années 1990 dans d'autres provinces canadiennes, aux États-Unis et d'autres pays. Dans de nombreuses administrations, dont l'Ontario, l'introduction d'exigences de participation obligatoire pour les chefs de famille monoparentale a été accompagnée d'un meilleur accès aux services de garde et aux services d'emploi spécifiquement axés sur les besoins des femmes et des chefs de famille monoparentale, ainsi que d'une réduction réelle des prestations d'aide sociale. (Finnie, Irvine et Sceviour, 2004; Finnie et Irvine, 2008; Richards, 2010).

Des études attribuent à différentes mesures le déclin du nombre de cas de chefs de famille monoparentale aux États-Unis, dont les programmes de travail obligatoire et la limitation de la période de prestation (intégrés au programme Temporary Assistance for Needy Families [TANF] en 1996), l'accès amélioré aux services de garde et un soutien aux bénéficiaires en vue de l'obtention d'une pension alimentaire pour enfants (Riccio, Friedlander et Freedman, 1994; Finnie et Irvine, 2008; Finn et Gloster, 2010).

La recherche a également souligné le rôle de plus vastes changements démographiques et sociaux dans l'amélioration des résultats des chefs de famille monoparentale au chapitre de l'emploi, y compris la réduction du stigmate social lié au fait d'être parent seul soutien de famille, la diminution du taux de grossesse chez les adolescentes, l'atteinte d'un niveau de scolarité plus élevé avant la naissance du premier enfant et de meilleurs résultats au chapitre des études postsecondaires (Galarneau, 2005; Richards, 2010). Si les taux de pauvreté demeurent élevés pour ce groupe, surtout chez les plus jeunes (Galarneau, 2005), le taux global de pauvreté des chefs de famille monoparentale au Canada a chuté de plus de 50 % au cours des 15 dernières années (Richards, 2010).

« Rendre le travail payant »

Un autre facteur ayant contribué à la diminution du nombre de cas d'aide sociale durant les années 1990 et au début des années 2000 a été, dans de nombreuses administrations, la création de prestations à l'extérieur du cadre de l'aide sociale. Ces prestations « au travail» devaient améliorer le revenu des travailleurs et contribuer à « rendre le travail payant ». Aux États-Unis, on a mis l'accent sur la mise en œuvre de crédits d'impôt pour le revenu gagné (Earned Income Tax Credits [EITC], remboursables par le fédéral et l'état, l'accès au Supplemental Nutrition Assistance Program, auparavant connu sous le nom de programme des bons alimentaires, les crédits d'impôt pour enfants et le programme Medicaid disponible aux personnes à faible revenu ne touchant pas de prestations d'aide sociale (Finnie, Irvine et Sceviour, 2004; Riccio, Friedlander et Freedman, 1994). Selon les évaluations de l'EITC, ces crédits d'impôt ont contribué à augmenter l'emploi (en particulier chez les chefs de famille monoparentale), à réduire la pauvreté, à diminuer le volume de travail de l'aide sociale et à améliorer les conditions de vie et la santé des mères et des enfants (Finn et Gloster, 2010; Dahl, DeLeire et Schwabish, 2009; Holt, 2006; Evans et Garthwaite, 2010).

Au Canada, le gouvernement fédéral a introduit, en 1998, le Supplément de la prestation nationale pour enfants (SPNE), une composante de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, puis il a progressivement bonifié le SPNE pour les familles à faible revenu. Le SPNE visait à réduire la pauvreté infantile et à inciter davantage les bénéficiaires à travailler en leur permettant de conserver les prestations pour enfants lorsqu'ils quittaient l'aide sociale pour un emploi (Milligan et Stabile, 2004; Richards, 2010; Finnie, Irvine et Sceviour, 2004). Lorsque le SPNE a d'abord été introduit, l'Ontario et la plupart des autres provinces ont choisi de l'intégrer au système d'aide sociale en réduisant l'aide sociale, dans certain cas, d'un montant correspondant exactement à celui du SPNE (Milligan et Stabile, 2004). Les économies provinciales découlant de cette intégration ont été investies dans un éventail de services et de mesures de soutien. En Ontario, ces économies ont été réinvesties dans les centres de développement de la petite enfance et dans la création du Supplément de revenu de l'Ontario pour les familles travailleuses ayant des frais de garde d'enfants. En 2007, l'Ontario a créé la Prestation ontarienne pour enfants, un supplément au SPNE, et a restructuré les taux s'appliquant aux parents bénéficiaires de l'aide sociale en fonction des nouvelles prestations pour enfants.

Des évaluations du SPNE ont constaté qu'il réduisait la pauvreté infantile et qu'il avait réussi à diminuer le nombre de cas d'aide sociale de la province (ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des Services sociaux, 2005; Milligan et Stabile, 2004). Conjuguées à l'aide sociale, les prestations canadiennes pour enfants ont contribué à accroître la stabilité du revenu des parents dans un marché du travail précaire (Morissette et Ostrovsky, 2007) et amélioré les résultats des enfants au chapitre de la santé et du bien-être (Milligan et Stabile, 2008).

Les limites des stratégies donnant la « priorité à l'emploi »

La réforme des programmes de soutien du revenu des années 1990, en particulier en ce qui a trait aux chefs de famille monoparentale, demeure controversée. Certaines critiques laissent entendre que les changements d'orientation au Canada, aux États-Unis et ailleurs diminuent l'importance du rôle parental et qu'une réglementation radicale oblige les bénéficiaires de l'aide sociale, qui subissent déjà des pressions en raison de leurs responsabilités parentales, à demeurer dans une relation de violence ou à accepter un emploi peu rémunéré n'offrant ni sécurité, ni pension ou prestations pour services de santé (Mosher, 2010; Mosher, Evans, Morrow, Boulding et VanderPlaats, 2004; Vosko, 2006; Vosko, MacDonald et Campbell, 2009). Le peu d'attention accordé au perfectionnement des compétences par le système d'aide sociale jumelé à la précarité du marché du travail signifient que les bénéficiaires qui quittent le système n'échappent pas à la pauvreté et doivent vivre en alternance des périodes durant lesquelles ils touchent des prestations d'aide sociale et des périodes où ils n'en reçoivent pas (Caragata et Cumming, 2011; Mosher, 2010).

Des études empiriques menées au Canada (Finnie, Irvine et Sceviour 2004 et 2005; Frenette et Picot, 2003) et aux États-Unis (Hamilton, 2001) ont constaté que, si de nombreux bénéficiaires réussissent à quitter pour de bon le système l'aide sociale en faveur d'un emploi, certains ne sont pas capables de conserver un emploi durable ou de sortir de la pauvreté. Par conséquent, une partie des bénéficiaires confrontés à de multiples obstacles, y compris des personnes ayant de jeunes enfants et un faible niveau de scolarité, reçoivent de l'aide sociale pendant plus longtemps ou retournent au système d'aide sociale (Galarneau, 2005; Meadows, 2006; Hamilton, 2002).

Dynamique récente du volume de cas d'Ontario au travail et personnes faisant face à de multiples obstacles

Partout dans le monde (OCDE, 2010a) et au Canada, les chercheurs ont observé que malgré une hausse des niveaux de création d'emplois (avant le ralentissement économique récent) et la réforme des systèmes de sécurité du revenu, les bénéficiaires qui doivent surmonter des obstacles nombreux et significatifs pour participer au marché du travail continuent d'avoir besoin d'aide.

Comme le montre la Figure 2, le nombre de célibataires recevant des prestations d'Ontario au travail a augmenté progressivement de 2000-2001 à 2007-2008, malgré une diminution des taux de chômage durant cette période. Cela laisse entendre que le chômage est un des facteurs, mais pas le seul, qui influe sur le volume de cas d'Ontario au travail.

Afin de mieux comprendre les variations du volume de cas d'Ontario au travail, la Commission a procédé en janvier 2003 à l'analyse d'environ 10 000 cas, choisis de façon aléatoire, présentant pour la première fois une demande d'aide sociale à Ontario au travail. Ces bénéficiaires ont fait jusqu'en décembre 2009 l'objet d'un suivi qui a relevé pendant combien de temps ils recevaient des prestations et combien de fois ils ont quitté et sont revenus à Ontario au travail durant ces sept années. Voici les constatations de cette analyse :

- 32 % ont quitté le programme pendant les 12 premiers mois et n'ont plus eu recours à l'aide sociale durant la période de suivi;
- 42 % ont quitté le programme pendant les 12 premiers mois, mais ont eu de nouveau recours à Ontario au travail pendant au moins une période;
- Les 26 % restants ont d'abord reçu des prestations d'Ontario au travail pendant plus d'une année, puis ont par la suite reçu des prestations de ce programme pendant une longue période ou ont alterné entre des périodes où ils recevaient de l'aide sociale et d'autres où ils n'en recevaient pas.

Cette analyse montre également que les bénéficiaires d'Ontario au travail qui ont reçu des prestations pendant une période cumulative d'au moins 13 mois étaient plus susceptibles de vivre dans des régions de l'Ontario affichant les taux de chômage les plus élevés, de vivre à Toronto (dont le taux de chômage était le plus faible aux fins de l'analyse) ou d'être nés à l'extérieur du Canada. Bien que le nombre d'enfants vivant dans des familles monoparentales n'était pas lié à l'accès prolongé à l'aide sociale, le nombre d'enfants de moins de six ans était lié à des périodes plus longues de réception de prestations d'Ontario au travail. De faibles niveaux de scolarité étaient corrélés à des périodes prolongées de réception de prestations d'Ontario au travail dans le cas des chefs de famille monoparentale, mais pas dans celui des célibataires.

Les modèles statistiques utilisant ces facteurs – âge des enfants, niveau de scolarité, statut d'immigrant et emplacement géographique – n'expliquent que très partiellement (moins de 10 %) la différence entre la durée des périodes de prestations des personnes ciblées par l'étude. Cela porte à croire que d'autres facteurs, non traités dans cette analyse, contribuaient davantage à une durée prolongée. Il existe cependant peu d'études rigoureuses sur ces facteurs contributifs en Ontario. Dans la région de Peel, une étude récente sur les chefs de famille monoparentale, ayant des enfants de plus de six ans, et qui ont touché des prestations d'Ontario au travail pendant plus de 12 mois, a constaté des niveaux d'isolement social importants; une faible estime de soi; des niveaux importants de maladie mentale, dont la dépression et l'anxiété; des limitations fonctionnelles importantes attribuables à des problèmes de santé physique et mentale (Peressini, 2011).

Le fléchissement général du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale au cours des deux dernières décennies et l'analyse de la dynamique récente du nombre de cas d'aide sociale rejoignent l'hypothèse qui veut que les mesures actives mises en place dans les années 1990 aient réussi à réduire le nombre de cas d'Ontario au travail et aient aidé un segment important de la population à participer au marché du travail. Cependant, cette analyse est également compatible avec l'expérience d'autres administrations selon laquelle les personnes faisant face à de multiples obstacles à l'emploi, en particulier les célibataires, les jeunes, les chefs de famille monoparentale peu scolarisés et les personnes handicapées, ont besoin de l'aide sociale pendant des périodes prolongées ou répétées (Hamilton, 2002; Herd, 2009; Meadows, 2006).

Augmentation du nombre de bénéficiaires d'un soutien pour personnes handicapées

La plupart des pays de l'OCDE, y compris ceux de l'Europe occidentale, le Royaume-Uni, l'Australie et les États-Unis ont connu une augmentation des taux de soutien du revenu pour personnes handicapées au cours des 10 à 15 dernières années (OCDE, 2010a). À titre d'exemple, ces taux ont atteint le sommet de 10 % de la population en âge de travailler en Norvège et en Suède, 7,5 % au Royaume-Uni et 5,5 % en Australie (OCDE, 2010a). L'OCDE (2010a) souligne qu'en moyenne, dans les pays de l'OCDE, 6 % de la population adulte en âge de travailler recevaient un soutien du revenu lié à l'invalidité en 2009. Aux États-Unis, le nombre combiné des bénéficiaires de la Security Disability Insurance (SSDI) et du Supplemental Security Income (SSI)[1] ayant un handicap a connu une augmentation marquée au cours de la dernière décennie et en 2009 représentait 7 % de la population en âge de travailler (Autor et Duggan, 2010). Une fois admissibles, une faible minorité seulement de bénéficiaires renoncent à leurs prestations pour personnes handicapées pour un emploi (OCDE, 2010a; Autor et Duggan, 2010).

L'augmentation du nombre de bénéficiaires d'un soutien pour personnes handicapées a donné lieu, plus particulièrement à l'extérieur de l'Amérique du Nord, à une réorientation des réformes : les stratégies axées sur les sans emploi ont été délaissées pour des stratégies ciblant les personnes handicapées ou confrontées à d'autres multiples obstacles et qui sont « inactives » sur le marché du travail (Daguerre et Etherington, 2009). L'OCDE (2010a) souligne que dans de nombreux pays les problèmes du marché du travail, d'abord liés au chômage, en sont progressivement venus à être liés à la maladie et à l'invalidité (p. 34), et que l'adoption d'une politique relative aux personnes handicapées en âge de travailler constitue le défi le plus important que les décisionnaires doivent relever de nos jours sur le plan social et relativement au marché du travail (p. 9).

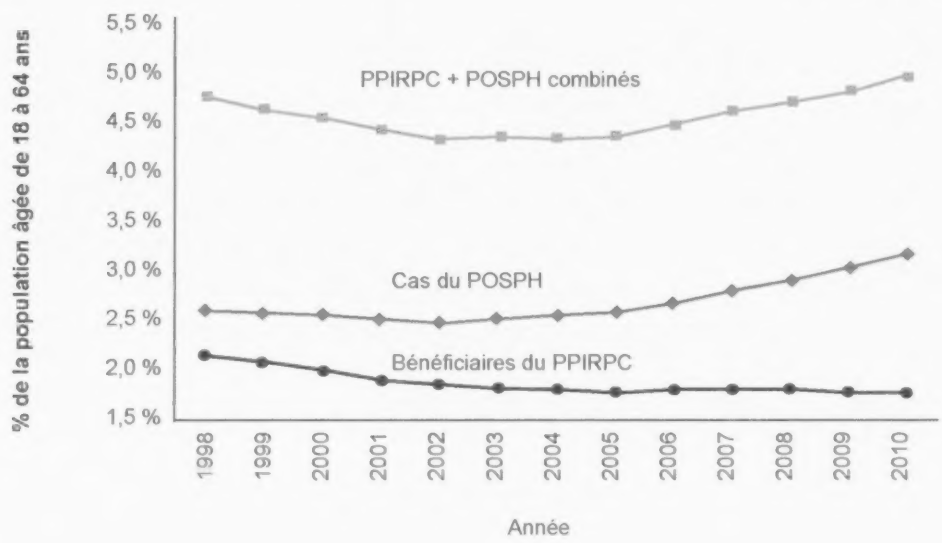
[1] La Social Security Disability Insurance (SSDI) est un programme fédéral contributif d'assurance-invalidité similaire au Programme de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada. Le Supplementary Security Income (SSI) est un programme conjoint (fédéral-état) de prestations fondées sur l'examen des ressources, à l'intention des personnes handicapées qui ne sont pas admissibles au SSDI. Le SSI est similaire aux programmes d'aide sociale pour personnes handicapées des provinces canadiennes, comme le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées.

Il est difficile de comparer la partie de la population adulte du Canada ou de l'Ontario qui reçoit un soutien du revenu destiné aux personnes handicapées aux données internationales ou à la moyenne de 6 % de l'OCDE mentionnée précédemment. Au Canada, la prestation d'un soutien du revenu aux personnes handicapées est plus fragmentée que dans d'autres pays de l'OCDE. Elle comprend les prestations distinctes du Programme de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada (PPIRPC), le Régime des rentes du Québec, les programmes provinciaux d'aide sociale, l'indemnisation des travailleurs, et les prestations de maladie et d'invalidité à long terme fournies par l'employeur y jouent un rôle beaucoup plus important que dans d'autres pays membres de l'OCDE (OCDE, 2010b).

Afin de comparer l'expérience ontarienne à celles d'autres pays de l'OCDE, la Figure 3 montre les bénéficiaires de l'aide sociale provinciale et du PPIRPC en tant que pourcentage de la population des 18 à 64 ans de la province. En ne tenant compte que de ces deux programmes, à peu près 5 % de la population en âge de travailler de l'Ontario recevaient un soutien du revenu pour personnes handicapées en 2010. Ce pourcentage serait plus élevé si les bénéficiaires de toutes les sources de soutien du revenu aux personnes handicapées étaient pris en compte.

Annexe F

Figure 3 : Bénéficiaires du POSPH et bénéficiaires du PPIRPC, en pourcentage de la population en âge de travailler en Ontario



Note : Les chiffres de 2010 pour les bénéficiaires du PPIRPC sont des estimations.

Facteurs contribuant aux augmentations du nombre de bénéficiaires du soutien aux personnes handicapées

Les facteurs contribuant au nombre de bénéficiaires de prestations de chômage ou d'aide sociale ont été étudiés en profondeur, mais un faible nombre seulement des études publiées se sont intéressées aux causes sous-jacentes des augmentations du nombre de personnes handicapées qui reçoivent de l'aide sociale (McVicar, 2008). Dans le cadre d'un examen exhaustif de l'invalidité et du soutien du revenu, l'OCDE (2010a) a attribué les augmentations à un large éventail de facteurs, y compris des mesures de restriction plus actives et rigoureuses concernant les prestations

de chômage et d'aide sociale adoptées dans les années 1990, des obstacles substantiels à l'emploi rencontrés par les personnes handicapées et des niveaux de scolarité inférieurs chez les personnes handicapées. Plusieurs études ont constaté que le nombre de demandes de soutien du revenu aux personnes handicapées reçues et acceptées atteignent des sommets durant les récessions et les périodes de chômage aux États-Unis (Autor et Duggan, 2003), en Australie (Cai et Gregory, 2004), et dans d'autres pays de l'OCDE (OCDE, 2010a).

Un autre facteur est que, dans le cas de nombre de personnes handicapées, le travail peut « ne pas être payant ». Les niveaux des prestations de revenu des programmes de soutien aux personnes handicapées, lorsque comparés aux emplois à faible revenu et aux programmes d'aide sociale non axée sur les personnes handicapées, peuvent inciter les sans emploi à demander des prestations d'invalidité et dissuader les personnes qui reçoivent un soutien du revenu pour personnes handicapées d'accepter un emploi à revenu relativement faible (OCDE, 2010a; August, 2009; Autor et Duggan, 2010). Cet obstacle est particulièrement difficile pour les personnes handicapées qui doivent peut-être assumer des coûts additionnels occasionnés par leur la participation à des activités de formation ou d'emploi (Coalition d'action du POSPH, 2011).

Le rôle de l'évolution de la structure par âge de la population est également pertinent. L'Enquête sur la participation et les limitations d'activités (EPLA) de Statistique Canada et des enquêtes similaires réalisées dans d'autres pays montrent une augmentation de l'incidence de l'invalidité avec l'âge (Statistique Canada, 2007; OCDE, 2010a). Avec le vieillissement de la cohorte des baby-boomers, on pourrait s'attendre à une augmentation du pourcentage de personnes handicapées au sein de la population et du nombre de demandeurs auxquels l'admissibilité est accordée au titre des prestations d'invalidité. Cependant, selon de nombreuses études effectuées dans d'autres pays, le vieillissement n'explique qu'une faible partie de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité (OCDE, 2010a; Autor et Duggan, 2006)[2]. Au Canada, le vieillissement de la population n'explique que le tiers de la croissance du nombre de cas d'invalidité autodéclarés dans la population générale entre l'EPLA de 2001 et celle de 2006 (Statistique Canada, 2007), une constatation faite également par d'autres pays (OCDE, 2010b). Dans l'ensemble, l'OCDE (2010a) relève que le cycle économique et le vieillissement de la population n'expliquent qu'une petite partie des tendances du nombre des bénéficiaires observées (p. 37).

Afin d'examiner le rôle de l'évolution de la structure par âge sur le taux de croissance du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH), la Commission a analysé les tendances récentes de l'augmentation du nombre de cas du POSPH en comparant le nombre de nouveaux bénéficiaires au nombre qui résulterait de la seule évolution de la structure par âge. Selon cette analyse, dans le cas de certains problèmes, comme les maladies de l'appareil respiratoire, l'augmentation du nombre de demandes acceptées correspond au vieillissement de la population. Toutefois, dans le cas des troubles mentaux et des problèmes musculosquelettiques par exemple, le nombre de nouvelles demandes acceptées a augmenté plus rapidement depuis 2001 que ce que laissait prévoir le vieillissement de la population. Globalement, cette analyse, illustrée à la Figure 4, laisse entendre que le vieillissement de la génération du baby-boom explique moins que le tiers de la hausse du nombre de nouvelles demandes jugées admissibles par le POSPH au cours des dix dernières années[3].

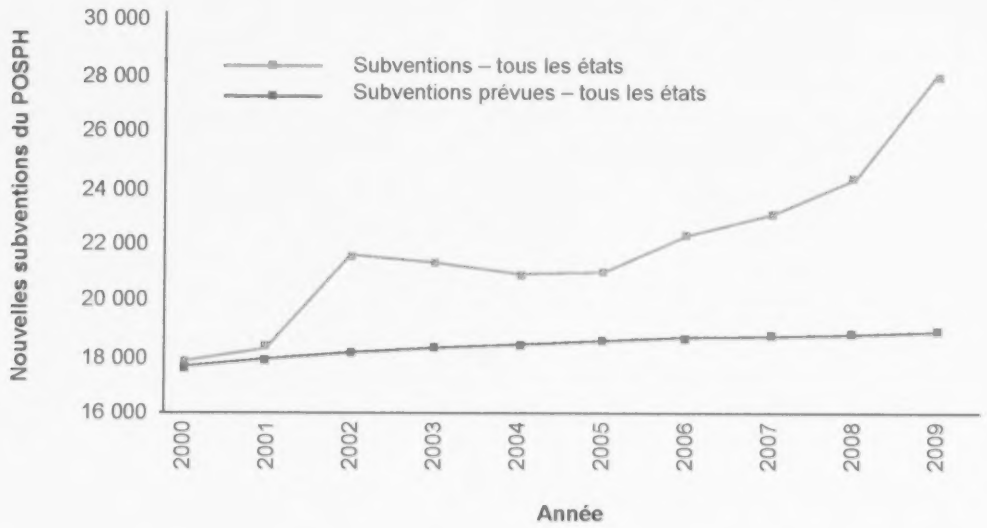
---

[2] Selon l'OCDE (2010, graphique à la page 39), la croissance du nombre de bénéficiaires du soutien aux personnes handicapées au Canada a été plus lente que le porte à croire la réalité démographique du vieillissement. Cependant l'analyse de l'OCDE est limitée aux bénéficiaires des prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada (PIRPC) et inclut les personnes handicapées qui reçoivent des prestations provinciales d'aide sociale. Comme le montre la Figure 3, le nombre de bénéficiaires du PIRPC a été relativement constant durant les 10 dernières années, tandis qu'en Ontario et dans d'autres provinces, le nombre de bénéficiaires handicapés de l'aide sociale s'est élevé.

[3] Le nombre prévu de demandes acceptées a été déterminé en tenant compte des demandes acceptées par le POSPH pour les principales catégories de problèmes : circulatoires, musculosquelettiques et du développement, psychoses, névroses et autres, puis en déterminant l'âge médian de demandeurs de ces catégories qui ont été admis. Une moyenne du taux du POSPH sur trois ans (1999, 2000 et 2001) a été calculée pour chaque catégorie en divisant le nombre de demandes acceptées pour chaque catégorie par la population de l'Ontario à l'intérieur d'une fourchette d'âge de 10 ans, autour de l'âge médian de présentation d'une demande pour cette catégorie. Le nombre attendu de demandes acceptées pour chaque catégorie a ensuite été estimé en appliquant le taux moyen sur trois ans de chaque catégorie à la fourchette d'âge correspondante de la population entre 2002 et 2009. Les estimations des différentes catégories ont alors été additionnées pour l'ensemble des problèmes afin de créer le nombre global prévu de demandes acceptées de la Figure 4.

Annexe F

Figure 4 : Nouvelles admissibilités au POSPH accordées comparées au nombre prévu de dossiers admissibles – tous les états



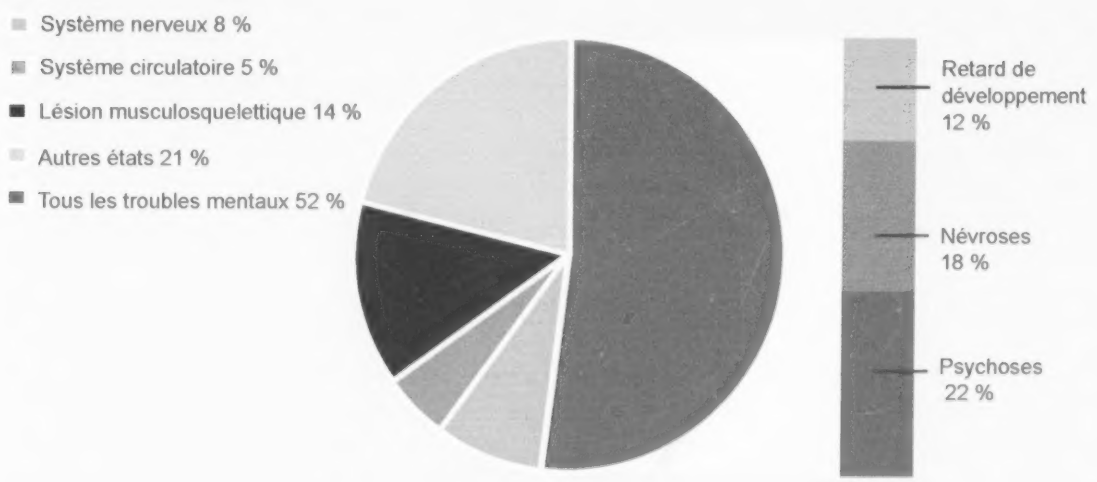
Augmentation du nombre de bénéficiaires souffrant de troubles mentaux admis au POSPH

Une des raisons de la croissance plus importante que prévu du nombre de cas du POSPH au cours des dix dernières années est la hausse du nombre de nouvelles demandes acceptées qui sont liées aux troubles mentaux. La Figure 5 montre la ventilation des principales raisons pour lesquelles l'admissibilité est accordée à de nouveaux cas en 2009-2010 par type majeur d'état. Les troubles mentaux[4] (psychoses, névroses et retards du développement) représentent environ 52 % des états principaux des demandeurs qui ont été jugés admissibles en 2009-2010.

[4] Selon les classifications du MDS-4, les « troubles mentaux » incluent les troubles psychotiques tels que la schizophrénie et la névrose, y compris l'anxiété et la dépression; les troubles du spectre de l'autisme; les retards du développement, comme le syndrome de Down.

Annexe F

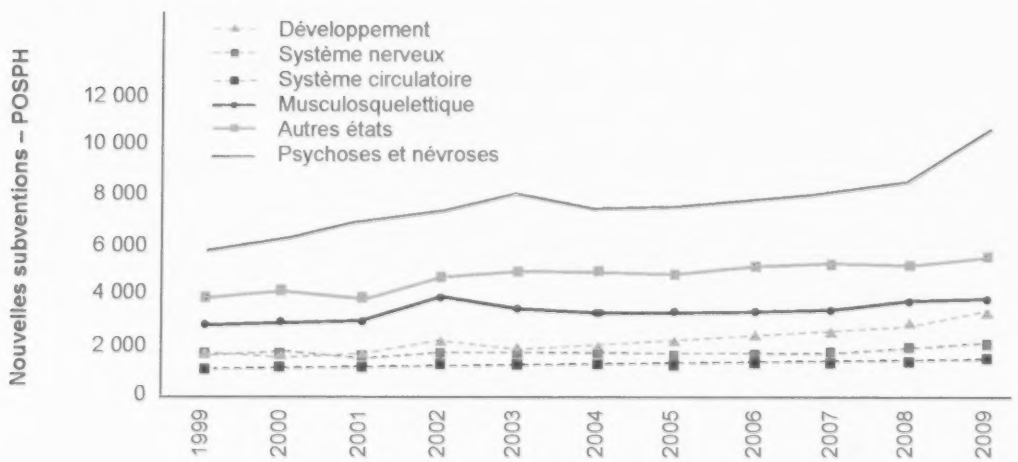
Figure 5 : Nouvelles admissibilités au POSPH par état principal en 2009-2010



La Figure 6 illustre la tendance du nombre de demandes acceptées pour chaque catégorie majeure d'état au cours des dix dernières années. Les taux d'admissibilité pour tous les types de troubles mentaux sont passés de 44 % de l'ensemble des nouvelles demandes acceptées par le POSPH en 1999 à 52 % en 2009.

Annexe F

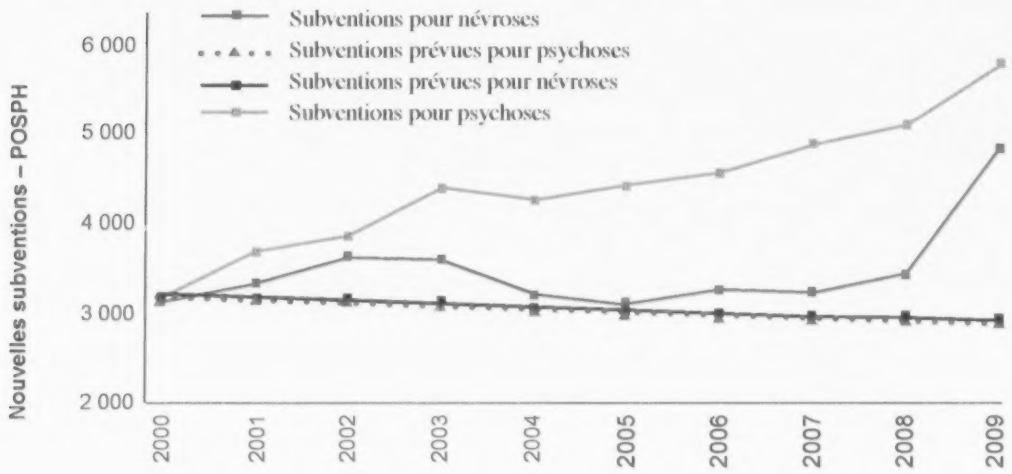
Figure 6 : Nouvelles admissibilités au POSPH par état principal en 2009-2010



La figure 7 compare le nombre attendu au nombre réel de demandes acceptées liées à des psychoses et à des névroses. L'âge médian des nouveaux demandeurs jugés admissibles se situe entre 20 et 40 ans – un groupe d'âge qui a décliné au sein de la population ontarienne entre 2000 et 2009. Pourtant, comme l'illustre la Figure 7, le nombre de bénéficiaires admis pour psychose ou névrose a augmenté de façon significative pendant la même période.

Annexe F

Figure 7: Nouvelles admissibilités au POSPH accordées comparées au nombre prévu de dossiers admissibles – névroses et psychoses



La plupart des demandes jugées admissibles par le POSPH et concernant des personnes présentant des troubles du développement sont faites lorsque les demandeurs ont moins de 20 ans. La plus grande partie de la génération de l'après-boom ayant atteint l'âge de 18 ans en 2009, on se serait attendu à une augmentation des taux d'admissibilité au POSPH pour retard du développement au cours de la dernière décennie. Notre analyse révèle une élévation de ces taux et, en particulier, en ce qui concerne l'autisme, entre 2000 et 2009. Cette augmentation a été beaucoup plus importante que si les seuls facteurs démographiques étaient en jeu.

Ces observations sur la part croissante des troubles mentaux dans la hausse du nombre de nouveaux bénéficiaires du POSPH depuis 1999 sont compatibles avec l'expérience de nombreux autres pays (Autor et Duggan 2010; OCDE, 2012). Dans le cadre d'un vaste examen de la question de la maladie mentale et de l'emploi, l'OCDE (2012) a fait valoir que les maladies mentales sont devenues la principale cause des nouvelles demandes de soutien du revenu pour personnes handicapées dans la plupart des pays de l'OCDE, représentant généralement de 30 % à 50 % des nouvelles demandes de prestations d'invalidité.

L'invalidité, en particulier l'invalidité liée à la maladie mentale, a non seulement une incidence sur le nombre de bénéficiaires du soutien du revenu, mais également sur les affaires et la productivité des économies nationales (OCDE, 2012; Gouvernement de S.M., ministère de la Santé, 2011). Dans une analyse de la situation des pays de l'Amérique du Nord et de l'Union européenne, la Global Business and Economic Roundtable on Addiction and Mental Health a déclaré que la santé mentale représentait un « « tsunami de pertes économiques frappant ces économies de marché, un problème représentant un billion de dollars par année » (Wilson et Wilkerson, 2011, p. 40). Le Conference Board

du Canada (2012) a évalué à plus de 20 milliards de dollars par année le coût pour les employeurs, le gouvernement et l'économie de la perte de participation au marché du travail des personnes aux prises avec les maladies mentales les plus fréquentes au Canada.

La maladie mentale est souvent concomitante à une déficience physique, et les personnes souffrant de diabète ou de problèmes musculosquelettiques sont plus susceptibles d'être également touchées par une maladie mentale (Wilson et Wilkerson, 2011; Gouvernement de S.M., ministère de la Santé, 2011; OCDE, 2012). La maladie mentale concomitante peut aggraver l'invalidité de personnes souffrant de multiples problèmes; elle peut diminuer l'efficacité des efforts de réadaptation ou de traitement des problèmes physiques (OCDE, 2012; Gouvernement de S.M., ministère de la Santé, 2011; Wilson et Wilkerson, 2011). Il ressort de l'analyse de données des États-Unis réalisée pas l'OCDE (2012) que les personnes atteintes d'un trouble mental moyen et d'une affection physique sont plus de deux fois plus susceptibles de recevoir des prestations de chômage ou d'invalidité que les personnes souffrant uniquement d'un trouble de santé mentale modéré.

Les données qui précèdent sont fondées sur une analyse de l'état « principal » consigné par l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées (UDAPH) au moment où l'aide financière du POSPH a été accordée. La Commission a également analysé des dossiers où l'état principal des demandeurs était consigné comme un trouble physique, mais l'UDAPH consignait une psychose ou une névrose comme état « secondaire ». Cette analyse a permis de conclure que, par exemple, dans 20 % des demandes acceptées par le POSPH en raison d'un problème musculosquelettique, une névrose ou une psychose était également consignée comme état « secondaire ». Dans l'ensemble, l'analyse de la Commission indique que dans environ 60 % des demandes acceptées par le POSPH en 2009-2010, un trouble mental était consigné comme état « principal » ou « secondaire »[5].

Structure des prestations pour personnes handicapées

Une partie du débat entourant la conception des programmes de soutien du revenu destinés aux personnes handicapées a trait à la manière dont ces programmes peuvent être conçus pour concilier deux besoins. Le premier étant de fournir une protection sociale adéquate aux personnes handicapées devant surmonter des obstacles importants pour travailler. L'autre étant le besoin de fournir un soutien et des incitatifs financiers suffisants en matière d'emploi pour s'assurer qu'il est plus avantageux pour les personnes handicapées de travailler. Les questions connexes qui se posent sont de savoir s'il existe une définition d'invalidité qui peut réellement faire une distinction entre les personnes qui ont la capacité de travailler et celles qui ne l'ont pas, et par conséquent si un programme distinct de soutien du revenu devrait être disponible pour les personnes handicapées jugées inaptes à l'emploi.

Le Caledon Institute a demandé l'établissement d'un programme national ciblant les personnes qui ont un handicap grave et qui, selon toute attente raisonnable, ne peuvent pas tirer un revenu suffisant d'un emploi (Mendelson, Battle, Torjman et Lightman, 2010). Un tel programme augmenterait le revenu des personnes ayant un handicap grave et le soutien du revenu proviendrait d'un système national rationalisé intégré au RRQ et au PPIRPC et d'un crédit d'impôt pour personnes handicapées remboursable. Les économies réalisées par les provinces grâce à la diminution des coûts de l'aide sociale pourraient être réinvesties dans des services individualisés aux personnes handicapées. Les auteurs notent que pour que le public appuie le niveau de prestations proposé pour un tel programme, l'invalidité devrait être définie de façon beaucoup plus stricte que celle du POSPH, de manière à mieux identifier les personnes qui, selon toute attente raisonnable, ne peuvent pas tirer un revenu suffisant d'un emploi. Le Caledon Institute croit néanmoins que, malgré une définition plus stricte, certains bénéficiaires seraient capables dans une certaine mesure de travailler et que l'on devrait les encourager à le faire en leur permettant de conserver la moitié de leurs gains par l'application d'un taux de retrait de 50 % ainsi que d'une exemption sur le revenu gagné.

---

[5] Ce pourcentage sous-estime vraisemblablement le nombre de demandes acceptées par le POSPH et qui concernent des personnes ayant une maladie mentale concomitante. Il est possible qu'un trouble mental existant au moment où la demande a été présentée au POSPH n'ait pas été consigné dans le dossier médical soumis à l'appui. S'il figurait au dossier, ce renseignement peut ne pas avoir été inclus dans les données administratives du POSPH comme état principal ou secondaire pour lequel la demande a été acceptée.

Adoptant une perspective différente, Rick August (2009) (également pour le Caledon Institute) et d'autres auteurs à l'extérieur du Canada (Stapleton, O'Day, Livermore et Imparato, 2006; Autor et Duggan, 2010; Brown, 2010) soutiennent que des programmes distincts de soutien du revenu destinés aux personnes handicapées sont intrinsèquement stigmatisants et paternalistes. En raison de la nature complexe de l'invalidité et de l'emploi, il est inévitable qu'un critère d'admissibilité fondé sur la gravité de l'invalidité ne réussisse pas à faire la distinction entre les personnes inaptes à travailler et celles qui le peuvent (OCDE, 2010a; Action coalition du POSPH, 2011). Nombre de personnes qui se déclarent gravement handicapées dans les enquêtes nationales ont un emploi (Stapleton, O'Day, Livermore et Imparato, 2006; Prince, 2011) et des facteurs tels l'aménagement du milieu de travail, l'évolution de la technologie, l'efficacité des traitements, les caractéristiques sociales, le sentiment personnel d'habilitation et les aspirations jouent tous un rôle clé relativement à l'emploi – quelle que soit la gravité de l'invalidité (Prince, 2011; OCDE, 2010a).

Autor et Duggan (2006) soulignent que des « décennies de progrès au chapitre des traitements médicaux et des technologies de réadaptation, agencées à une tendance à long terme à l'abandon du travail physique forçant ont brouillé toute différentiation claire entre les personnes " totalement handicapées de façon permanente " et celles qui sont handicapées mais qui conservent une certaine capacité de travailler. On aurait pu s'attendre à ce que l'évolution de la médecine et du marché du travail réduise l'incidence des troubles médicaux invalidants et, par conséquent, diminue la taille relative du programme d'assurance-invalidité, mais cela ne s'est pas produit. » (p. 74) [Traduction]

Selon ce point de vue, le processus souvent long de demande de prestations d'invalidité met l'accent sur l'inaptitude et sur le niveau de préparation à l'emploi des demandeurs plutôt que sur leurs capacités et leurs aspirations à l'autosuffisance (OCDE, 2010a). Plus le niveau des prestations d'invalidité est élevé, comparativement aux prestations de chômage ou d'aide sociale non liée à l'invalidité, plus les gens dont les liens au marché du travail sont limités seront incités financièrement à en faire la demande. Une fois qu'ils reçoivent des prestations d'invalidité, les bénéficiaires peuvent se sentir « pris au piège » parce qu'ils perdent leur soutien et leurs prestations en acceptant un emploi (August, 2009; Stapleton, O'Day, Livermore et Imparato, 2006; OCDE, 2010a). Cette perspective recommande de diminuer l'écart actuel entre les prestations d'invalidité et les prestations de chômage ou d'aide sociale, rendant ainsi le soutien offert aux personnes handicapées moins « passif » et intégrant mieux les services d'emploi pour les personnes handicapées et les autres (August, 2009; OCDE, 2010a; Stapleton, O'Day, Livermore et Imparato, 2006). L'OCDE (2012) et d'autres (Stapleton, O'Day, Livermore et Imparato, 2006) ont proposé que les administrations envisagent la possibilité d'un système de prestations de chômage unique pour les personnes en âge de travailler et des services de soutien ainsi que des prestations individualisées pour les personnes handicapées ou aux prises avec d'autres obstacles à l'emploi.

Un certain nombre de pays ont mis en œuvre de telles mesures afin de mettre l'accent sur la capacité de travailler plutôt que sur la gravité de l'invalidité, et de réformer les mesures de soutien du revenu destinées aux personnes handicapées de manière à les rendre plus « actives ». Ainsi, l'Australie a remplacé son critère d'admissibilité fondé sur la gravité médicale par des processus d'évaluation qui tentent de déterminer la capacité d'occuper un emploi des personnes handicapées. Des personnes jugées partiellement aptes à travailler doivent participer à des activités liées à l'emploi et reçoivent un soutien à cet égard. L'OCDE (2007) attribue le déclin récent du nombre de demandes de prestations d'invalidité jugées admissibles en Australie à ces réformes d'orientation. Le Royaume-Uni adopte actuellement une approche similaire, mais s'est heurté à certains problèmes ayant trait à l'élaboration et à la mise en place de son évaluation de la capacité (OCDE, 2007). Les Pays-Bas, l'Allemagne et plusieurs pays scandinaves, dont le nombre de demandeurs de prestations a atteint un niveau record plus rapidement que les autres pays, ont également mis en œuvre des mesures, dont l'adoption d'une définition plus stricte d'invalidité et d'exigences de participation à des activités liés à l'emploi et de réadaptation. L'OCDE (2010a) et d'autres observateurs (Autor et Duggan, 2010) attribuent la récente diminution des taux de bénéficiaires dans ces pays aux changements d'orientation adoptés.

Au Canada, plusieurs provinces ont introduit des programmes spécialisés de soutien du revenu devant améliorer la sécurité du revenu des personnes handicapées. Le programme Assured Income for the Severely Handicapped de l'Alberta accorde des prestations significativement plus élevées que celles de son programme ordinaire d'aide

sociale, Alberta Works. La Saskatchewan met également en place un nouveau programme de soutien du revenu pour les personnes handicapées. Le gouvernement fédéral a introduit plusieurs initiatives visant à améliorer le soutien du revenu des personnes handicapées, notamment les régimes enregistrés d'épargne-invalidité (REEI), qui permettent aux membres de la famille ou à d'autres personnes d'établir des mécanismes d'épargne pour pourvoir aux besoins futurs d'une personne handicapée. La plupart des provinces ont totalement exempté d'impôt les REEI et les actifs qu'ils contiennent, aux fins de l'admissibilité à l'aide sociale. De plus, la Prestation fiscale pour le revenu de travail du gouvernement fédéral comprend un supplément au revenu gagné pour les personnes handicapées.

Services d'emploi et mesures de soutien à l'emploi

Il existe de nombreux travaux de recherche, principalement aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie, sur le type et l'efficacité des services d'emploi. L'examen exhaustif de ces travaux dépasse la portée du présent rapport. Les lecteurs que cela intéresse peuvent consulter d'excellentes analyses de ces travaux de recherche (Herd, 2006 et 2009; Riccio, Friedlander et Freedman, 1994; Gouvernement de l'Australie, 2012; Hamilton, 2002; Meadows, 2006; Daguerre et Etherington, 2009; Prince, 2011).

Nous consacrons le reste de cette section à la détermination des principaux thèmes liés aux services d'emploi, en nous appuyant notamment sur ces sources.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les réformes des programmes de soutien du revenu des années 1990 avaient pour but de les rendre plus « actifs » et comprenaient des stratégies donnant « priorité à l'emploi ». Ces stratégies accentuent l'importance du « chemin le plus court » vers la participation au marché du travail et offrent généralement une aide à la recherche d'emploi, des services de jumelage d'emplois et de travailleurs ainsi que des conseils pour la rédaction et la présentation de curriculum vitae (Meadows, 2006; Herd, 2006). Les évaluations des stratégies axées prioritairement sur l'emploi, effectuées principalement aux États-Unis, ont démontré, à court terme du moins, leur efficacité auprès de nombreux bénéficiaires ainsi que leur rapport coût-efficacité supérieur à celui d'autres stratégies mettant l'accent sur la formation à plus long terme (Riccio, Friedlander et Freedman, 1994; Daguerre et Etherington, 2009). Les réformes privilégiant l'emploi d'abord ont été en partie mises en œuvre sur la base de recherches montrant que plus les périodes de chômage sont longues, plus les probabilités d'obtenir un emploi sont faibles, ainsi que de la théorie voulant qu'un emploi à court terme peu importe le type, augmente la probabilité que les gens puissent accroître leur revenu d'emploi dans le futur (Herd, 2006).

Ces perspectives stratégiques ont fourni les piliers pour les changements apportés à Ontario au travail et à d'autres programmes provinciaux d'aide sociale durant les années 1990 (Gorlick et Brethour, 1998a et 1998b).

Émergence de modèles mixtes

Comme le fait remarquer Meadows (2006), avant l'année 2000, on croyait généralement que les mesures donnant la priorité à l'emploi étaient plus efficaces que les programmes misant sur le perfectionnement et la formation du capital humain. Cependant, un certain nombre de questions et de préoccupations ont fait surface aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada au sujet des stratégies exclusivement centrées sur l'emploi. D'autres études et le suivi des résultats à long terme d'études lancées dans les années 1990 ont constaté que certains bénéficiaires, faisant face à de multiples obstacles, qui avaient participé à des services donnant priorité à l'emploi revenaient à des mesures de soutien du revenu. Leur participation au marché du travail par l'intermédiaire de ces services ne les a pas sortis de la pauvreté, en partie parce qu'il s'agissait d'emplois précaires, à temps partiel et faiblement rémunéré. Certains n'ont pas conservé longtemps leur emploi parce qu'ils devaient surmonter un éventail de défis personnels et d'obstacles liés au milieu de travail (Daguerre et Etherington, 2009; Meadows, 2006; Herd, 2006; Hamilton, 2002).

Résumant les recherches actuelles aux États-Unis et au Royaume-Uni, Meadows (2006) souligne que les données récentes qui font le plus autorité (y compris les examens des données sous-jacentes aux conclusions précédentes) changent quelque peu cette conclusion, en reconnaissant, notamment, que différentes interventions sont indiquées pour différents groupes de la population des sans emploi (p. 6).

La « priorité au travail » demeure un important élément des services d'emploi et, traditionnellement, de tels services, comme l'encadrement de la présentation et de la recherche d'emploi, demeurent les plus rentables et appropriés pour les personnes qui ont une expérience récente sur le marché du travail et des qualifications (Meadows, 2006; Daguerre et Etherington, 2009). Cependant, le nouveau consensus dans le milieu de la recherche est que les emplois sont plus durables et les résultats à long terme en matière d'emploi s'améliorent lorsqu'une approche mixte est adoptée pour les personnes qui doivent surmonter de multiples obstacles et dont les liens au marché du travail sont ténus (Meadows, 2006; Daguerre et Etherington, 2009; Hamilton, 2002).

Rôle des plans individuels

Un élément clé du modèle mixte émergent est l'importance de l'élaboration de plans d'emploi ou de participation individuels. Le premier modèle prônant la priorité de l'emploi mettait l'accent sur de tels plans, principalement dans le but de définir la responsabilité et de vérifier la conformité. Le nouveau modèle met l'accent sur l'élaboration de plans individuels arrêtés d'un commun accord et dans le cadre desquels la participation du client à l'établissement d'objectifs est vue comme un élément clé du soutien ainsi que de l'encouragement de l'estime de soi et de la motivation (Daguerre et Etherington, 2009). Un examen récent des services d'emploi australiens a permis de conclure que les organismes qui connaissent le succès sont ceux qui aident plus efficacement les bénéficiaires à se réaliser et à se motiver durant le processus d'élaboration de leur plan (Gouvernement de l'Australie, 2012).

Cela met en lumière la nécessité de compter sur des chargés de cas bien formés et bien appuyés qui ont le temps de travailler avec les clients ainsi que la disponibilité de renseignements de bonne qualité sur le marché du travail, qui sont accessibles aux bénéficiaires et aux chargés de cas lorsqu'ils préparent les plans individuels (Daguerre et Etherington, 2009). Ces éléments sont importants parce que le but de la politique peut être miné par des pratiques de mise en œuvre tels des ratios chargé de cas/clients trop élevés pour permettre au personnel de travailler avec les clients (Daguerre et Etherington, 2009).

Services à la personne intégrées

Une autre grande tendance est l'intégration des services à la personne, comme les services d'emploi, de garde et de logement. Une vaste gamme de bienfaits sont attribués à l'intégration des services (Munday, 2007; Herd, 2009; Corbett et Noyes, 2008). Ils incluent :

- la facilitation de l'accès des clients et de la navigation à travers l'éventail des services nécessaires;
- la mise en place des moyens nécessaires pour répondre à l'ensemble des besoins diversifiés et complexes des clients;
- la diminution du stigmate que portent les clients ayant des besoins élevés en intégrant les services destinés à une vaste gamme de clients;
- la réduction du chevauchement des services et l'élimination des lacunes;
- la rationalisation de la prestation des services et la diminution des coûts administratifs.

Sur la scène internationale, un certain nombre d'efforts importants sont en cours pour intégrer davantage les services (Munday, 2007), notamment Centrelink en Australie et différents projets aux États-Unis, dont une initiative de la ville de New York City qui intègre un éventail de services à la personne. Aux États-Unis, afin d'encourager l'intégration des services, des arrangements financiers entre le fédéral et les états dans le cadre du Temporary Assistance for Needy

familles et d'autres programmes fournissent des incitatifs financiers et des exonérations aux états qui font des efforts d'intégration; ces changements ont favorisé l'intégration d'une multitude de services (Corbett et Noyes, 2008).

Au Canada, l'Alberta procède à l'intégration de la prestation de l'aide sociale, des services d'emploi et d'autres services à la personne. Plusieurs municipalités déploient différents efforts en vue d'intégrer les services (voir par exemple, la région de Peel, 2008).

Dans le cadre d'un vaste examen des ouvrages sur la prestation intégrée des services, Munday (2007) souligne que, malgré le grand intérêt qu'elle suscite, peu d'évaluations rigoureuses ont été publiées sur ses coûts et son efficacité. Les travaux de recherche portent à croire que l'intégration des services peut à l'occasion être difficile, nécessiter énormément de changements organisationnels et d'efforts et représenter des coûts initiaux importants. Cependant, selon Munday (2007) et d'autres (Leutz, 1999; Julkunen, 2005), des données prouvent que la prestation intégrée des services diminue les frais administratifs à long terme et améliore les résultats des clients, en particulier de ceux dont les besoins sont élevés et qui doivent surmonter de multiples obstacles.

Services intensif et proactifs

Dans le cadre d'une étude effectuée récemment dans la région de Peel (Peressini, 2011), des services intégrés de soutien en matière de santé publique, de loisirs et d'emploi étaient fournis de manière proactive à des chefs de familles monoparentale qui recevaient des prestations d'Ontario au travail depuis plus de 12 mois. La composante santé publique comprenait la prestation d'un soutien aux parents pour qu'ils cernent leurs propres problèmes de santé et ceux de leurs enfants et qu'ils composent eux-mêmes avec ces problèmes, ainsi que des services de counseling et de présentation à d'autres services spécialisés. Comparativement au groupe de référence, qui n'a reçu que les services traditionnels autonomes d'Ontario au travail, les participants étaient beaucoup plus susceptibles de renoncer à l'aide d'Ontario au travail et les parents et les enfants de ces familles ont considérablement amélioré leur santé physique et mentale. Le facteur le plus important de ces réussites étant un soutien social accru et la réduction de l'isolement social vécu par les participants. La région de Peel estime que les coûts du programme sont largement compensés par les économies découlant de la réduction des dépenses en aide sociale ainsi que d'autres économies réalisés grâce à la réduction des coûts des services de santé et des services sociaux (région de Peel, 2012). Ces résultats correspondent à ceux d'études antérieures utilisant une approche de services intégrés proactifs similaire à Toronto (Browne, Byrne, Roberts, Gafni et Whittaker, 2001; Browne et coll., 2011) et dans plusieurs autres administrations (Herd, 2009).

Services intégrés de traitement de l'invalidité et d'assistance au travail

Dans le cadre de son examen de la santé mentale et du travail, une constatation importante de l'OCDE a été que la vaste majorité des personnes souffrant d'une maladie mentale n'avaient pas accès à un traitement ou, lorsqu'elles y avaient accès, le traitement reçu n'était peut-être pas adéquat par rapport aux normes cliniques acceptées. La faible proportion de personnes ayant accès à un traitement est particulièrement évidente dans les cas les plus fréquents de dépression et d'anxiété qui, comme souligné précédemment, peuvent entraîner la perte de productivité et la dépendance accrue à l'endroit du soutien du revenu. Par ailleurs, un traitement adéquat s'est révélé efficace pour améliorer les résultats en matière d'emploi (OCDE, 2012; Dewa, Hoch, Lin, Paterson et Goering, 2003). Les recherches ont également montré que la participation au marché du travail peut améliorer la santé mentale et le bien-être, de même que l'estime de soi, et réduire le recours aux services de santé mentale et autres services de soins de santé (Bush, Drake, Xie, McHugo et Haslett, 2009; Schneider et coll., 2009; Bond et coll., 2001; Rueda et coll., 2012).

De nombreuses recherches portant sur les programmes d'indemnisation des accidents du travail, les programmes de gestion de l'invalidité du secteur privé et les programmes de santé mentale ont démontré la valeur d'un traitement précoce de pointe ainsi que de mesures de soutien qui intègrent les services d'emploi et de traitement (OCDE, 2012). Traditionnellement, bien que les services de traitement aient souvent défini l'emploi comme un objectif, ils fonctionnaient indépendamment des programmes d'emploi. Des travaux de recherche indiquent toutefois maintenant

que des mesures de soutien précoces et intégrées sont plus efficaces, du point de vue des résultats du traitement tout autant que de l'emploi, que les programmes qui séparent ces deux composantes (OCDE, 2012; Bond, 2004). Par exemple, un essai clinique randomisé sur l'emploi assisté mené à différents endroits aux États-Unis a permis de déterminer que des niveaux d'intégration élevés des services psychiatriques et d'emploi étaient plus efficaces que des services faiblement intégrés (Cook et coll., 2005).

Financement fondé sur le rendement

Les ententes de financement fondées sur le rendement ou les résultats dans le cadre des services d'emploi destinés aux personnes sans emploi et aux personnes handicapées ont été adoptées par de nombreux pays, dont les États-Unis, l'Australie, certains pays européens et le Royaume-Uni (Finn, 2010; Armstrong, Bryrne, Patton et Horack, 2009). De telles approches indemnisent les fournisseurs de services d'emploi, à but lucratif ou non, pour le placement en emploi réussi des clients, l'atteinte d'objectifs de maintien en poste après placement et l'augmentation des revenus des clients[6]. Ces ententes de financement ont également pour but d'inciter les fournisseurs de services d'emploi à axer leurs efforts et leurs ressources sur le perfectionnement professionnel, la formation au travail, le soutien au maintien en poste et la collaboration étroite avec les employeurs plutôt que sur les activités préalables à l'emploi – autant de facteurs que les recherches considèrent plus fructueux pour les apprenants adultes et les personnes faisant face à de multiples obstacles (Finn, 2010).

Les évaluations des approches fondées sur le rendement tendent à afficher un taux de réussite plus élevé au regard du placement en emploi que les approches selon lesquelles les organismes de prestation des services privés ou sans but lucratif sont payés en fonction du nombre de clients servis (Mansour et Johnson, 2006; Armstrong, Bryrne, Patton et Horack, 2009). Cependant, l'introduction du financement fondé sur le rendement a suscité certaines préoccupations – on estime en effet que les fournisseurs de services sont payés pour des clients qui auraient trouvé de l'emploi même sans leur soutien. On craint également que les fournisseurs de service traitent de préférence les clients les plus faciles à placer ou ceux dont le placement coûtera le moins cher (Finn, 2010; Mansour et Johnson, 2006; Armstrong, Bryrne, Patton et Horack, 2009). D'autres préoccupations ont été exprimées au sujet de la stabilité financière des organismes face à l'incertitude du financement (Armstrong, Bryrne, Patton et Horack, 2009) et du niveau élevé d'administration nécessaire pour assurer le suivi des résultats des clients, en particulier lorsque plusieurs ministères établissent des ententes de financement fondés sur les résultats (Armstrong, Bryrne, Patton et Horack, 2009).

En réponse à ces préoccupations, un certain nombre d'ajustements sont apportés aux modèles de financement fondé sur le rendement par différents pays. Ils incluent la segmentation plus efficace de la clientèle, puis le versement du financement fondé sur le rendement seulement dans le cas des clients susceptibles d'avoir des besoins élevés en matière de services pour réussir (Mansour et Johnson, 2006). Une autre approche consiste à accorder différents niveaux de financement fondé sur le rendement, chaque niveau étant déterminé par une évaluation indépendante des besoins de chaque client ou de sa préparation au marché du travail (Mansour et Johnson, 2006). Plusieurs pays, dont l'Australie et le Royaume-Uni, ont élaboré des évaluations standard des clients afin de les placer dans des catégories de besoin en matière de soutien. Ces pays versent ensuite un niveau de financement axé sur le rendement aux fournisseurs de services qui ont efficacement servi une clientèle présentant différents niveaux de besoins (Finn, 2010; Mansour et Johnson, 2006).

[6] L'Ontario a adopté une approche fondée sur le rendement, notamment pour les changements apportés au modèle de financement des services de soutien à l'emploi du POSPH en 2007. En vertu du nouveau modèle, les organismes qui fournissent des services d'emploi reçoivent 7 000 $ pour chaque placement en emploi d'au moins 13 semaines et des paiements au titre du maintien en poste après placement de 250 $ par mois ou de 50 % des économies réalisées par le POSPH, selon le plus élevé des deux montants, jusqu'à concurrence de 33 mois après le placement.

Référence de l'annexe F

Armstrong, D., Bryrne, Y., Patton, L. et Horack, S. (2009) *Welfare to work in the United States: New York's experience of the prime provider model*, Londres, Department for Work and Pensions.

August, R. (2009) *Paved with good intentions: The failure of passive disability policy in Canada*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy.

Gouvernement de l'Australie (2012) *Good practice in Job Services Australia*, Department of Education, Employment and Workplace Relations, Canberra, Commonwealth of Australia.

Autor, D. H. et Duggan, M. G. (2003) « The rise in the disability rolls and the decline in unemployment », *Quarterly Journal of Economics* (118), pp. 157-205.

Autor, D. et Duggan, M. (2006) « The growth in the social security disability rolls: A fiscal crisis unfolding », *Journal of Economic Perspectives*, *20*(3), pp. 71-96.

Autor, D. et Duggan, M. (2010) *Supporting work: A proposal for modernizing the U.S. disability insurance system*, Washington, D.C., Center for American Progress et le Hamilton Project.

Bond, G. R. (2004) « Supported employment: Evidence for an evidence-based practice », *Psychiatric Rehabilitation Journal*, *27*(4), pp. 345-59.

Bond, G. R., Resnick, S. G., Drake, R. E., Xie, H., McHugo, G. J. et Bebout, R. R. (2001, juin) « Does competitive employment improve nonvocational outcomes for people with severe mental illness? », *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, *69*(3), pp. 489-501.

Brown, J. (2010) *Defeating dependency: Moving disability support pensioners into jobs*, St. Leonards (Nouvelle-Galles du Sud, Australie), The Centre for Independent Studies.

Browne, G., Byrne, C., Roberts, J., Gafni, A. et Whittaker, S. (2001, décembre) « When the bough breaks: Provider-initiated comprehensive care is more effective and less expensive for sole support parents on social assistance », *Social Science et Medicine*(53), pp. 1697-710.

Browne, G., Roberts, J., Byrne, C., Gafni, A., Weir, R. et Majumdar, B. (2011) *More effective and less expensive community approaches to care of vulnerable populations: Lessons from twelve studies in Ontario*, Université McMaster, System Linked Research Unit, Hamilton, Université McMaster.

Bush, P. W., Drake, R. E., Xie, H., McHugo, G. J. et Haslett, W. R. (2009, août) « The long term impact of employment on mental health service use and costs for persons with severe mental illness », *Psychiatric Services*, *60*(8), pp. 1024-31.

Cai, L. et Gregory, R. G. (2004, septembre) « Labour market conditions, applications and grants of disability support pension (DSP) in Australia », *Australian Journal of Labour Economics*, *7*(3), pp. 375-94.

Caragata, L. et Cumming, S. J. (2011) « Lone mother-led families: Exemplifying the structuring of social inequality », *Sociology Compass*, *5*(5), pp. 376-91.

Cook, J. A., Lehman, A. F., Drake, R., McFarlane, W. R., Gold, P. B., Leff, S., . . . Grey, D. D. (2005) « Integration of psychiatric and vocational services: A multisite, randomized, controlled trial of supported employment », *American Journal of Psychiatry*, *162*(10), pp. 1948-56.

Corbett, T. et Noyes, J. (2008) « Human services systems integration: A conceptual framework », *Assemblée annuelle de l'Association for Public Policy Analysis and Management, du 8 au 10 novembre 2007*, Washington, D.C.

Daguerre, A. et Etherington, D. (2009) *Active labour market policies in international context: What works best? Lessons for the UK*, Londres, Department for Works and Pensions.

Dahl, M., DeLeire, T. et Schwabish, J. (2009) *Stepping stone or dead end? The effect of the EITC on earnings growth*, University of Wisconsin-Madison, Madison, Institute for Research on Poverty.

Dewa, C. S., Hoch, J. S., Lin, E., Paterson, M. et Goering, P. (2003, décembre) « Pattern of antidepressant use and duration of depression-related absence from work », *The British Journal of Psychiatry, 183*, pp. 507-13.

Evans, W. et Garthwaite, C. (2010). *Giving Mom a break: Impact of higher EITC payments on maternal health*, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research.

Ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des Services sociaux (2005) *Évaluation de l'initiative de la Prestation nationale pour enfants : Rapport de synthèse*, Ottawa.

Finn, D. (2010) *Outcome-based commissioning: Lessons from contracting out employment skills programs in Australia and the USA*, UK Commission for Employment and Skills, Centre for Economic and Social Inclusion.

Finn, D. et Gloster, R. (2010) *Lone parent obligations: A review of recent evidence on the work-related requirements within the benefit systems of different countries*, Londres, Department for Works and Pensions.

Finnie, R. et Irvine, I. (2008) *The welfare enigma: Explaining the dramatic decline in Canadians' use of social assistance, 1993-2005*, Ottawa, Institut C.D. Howe.

Finnie, R., Irvine, I. et Sceviour, R. (2004) *La dynamique de l'aide sociale au Canada : le rôle des attributs individuels et des variables économiques et politiques*, Ottawa, Statistique Canada.

Finnie, R., Irvine, I. et Sceviour, R. (2005) *Recours à l'assistance sociale au Canada : tendances nationales et provinciales en matière d'incidence, d'entrée et de sortie*, Ottawa, Statistique Canada.

Fowkes, L. (2011) *Rethinking Australia's employment services*. Whitlam Insitute Perspectives. Rydalmere (Nouvelle-Galles du Sud, Australie), le Whitlam Institute de la University of Western Sydney.

Frenette, M. et Picot, G. (2003) *La vie après l'aide sociale : Le bien-être économique des personnes qui ont cessé de toucher de l'aide sociale au Canada dans les années 90*, Ottawa, Statistique Canada.

Galarneau, D. (2005) *Scolarité et revenu des parents seuls*, Ottawa, Statistique Canada.

Gorlick, C. et Brethour, G. (1998a) *Welfare-to-work programs: A national inventory*, Conseil canadien de développement social.

Gorlick, C. et Brethour, G. (1998b) *Welfare-to-work programs in Canada: A discussion paper*, Conseil canadien de développement social.

Hamilton, G. (2002) *Moving people from welfare to work: Lessons from the national evaluation of welfare-to-work strategies*, New York, MDRC.

Herd, D. (2006) What next in welfare reform? A preliminary review of promising programs and practices,dans *Toronto Employment and Social Services, New thinking and emerging directions in local employment strategies* (vol. 1), Toronto, ville de Toronto.

Herd, D. (2009) Making the case: Harnessing the benefits of new thinking and emerging directions in local employment strategies, dans *Toronto Employment and Social Services, New thinking and emerging directions in local employment strategies (vol. 3)*, Toronto, ville de Toronto.

Gouvernement de S.M., Department of Health (2011) *No health without mental health: A cross-government mental health outcomes strategy for people of all ages*, Londres, La Couronne.

Holt, S. (2006) *The Earned Income Tax Credit at age 30: What we know*, Washington, D.C., The Brookings Institution.

Julkunen, I. (2005) *Integrated social services in Europe – approaches and implementation: A scoping research review*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.

Leutz, W. N. (1999) « Five laws for integrating medical and social services: Lessons from the United States and the United Kingdom », *Milbank Quarterly*, *77*(1), pp. 77-110, iv-v.

Mansour, J. et Johnson, R. (2006) *Buying quality performance: Procuring effective employment services*, WorkDirections UK.

McVicar, D. (2008, février) « Why have UK disability benefit rolls grown so much? », *Journal of Economic Surveys*, *22*(1), pp. 114-39.

Meadows, P. (2006) *What works for tackling worklessness?*, Londres, London Development Agency.

Mendelson, M., Battle, K., Torjman, S. et Lightman, E. (2010) *A basic income plan for Canadians with severe disabilities*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy.

Milligan, K. et Stabile, M. (2004) *The integration of child tax credits and welfare: Evidence from the National Child Benefit Program*, Cambridge, Mass., National Bureau of Economics Research.

Milligan, K. et Stabile, M. (2008, août) *Do child tax benefits affect the wellbeing of children? Evidence from Canadian Child Benefit expansions*, Cambridge, Mass., National Bureau of Economics Research.

Morissette, R. et Ostrovsky, Y. (2007) *L'instabilité du revenu des parents seuls, des célibataires et des familles biparentales au Canada, 1984 à 2004*, série de documents de recherche de la Direction des études analytiques. Ottawa, Statistique Canada.

Mosher, J. (2010) « Intimate intrusions: Welfare regulations and women's personal lives » dans S. A. Gavigan et D. E. Chunn (dir.), *The legal tender of gender: Law, welfare and the regulation of women's poverty* (pp. 165-88), Oxford, Hart.

Mosher, J., Evans, P., Morrow, E., Boulding, J.-A. et VanderPlaats, N. (2004) *Walking on eggshells: Abused women's experiences of Ontario's welfare system*, rapport final des constatations des recherches menées dans le cadre du Women and Abuse Welfare Research Project.

Munday, B. (2007) *Services sociaux intégrés en Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.

Coalition d'action du POSPH. (2011) *Dignity, adequacy, inclusion: Rethinking the Ontario Disability Support Program*, présentation à la Commission d'examen du système d'aide sociale de l'Ontario.

OECD (2007). *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles (vol. 2) Australie, Espagne, Luxembourg et Royaume-Uni*, Paris, Publications de l'OCDE.

OECD (2010a) *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, Paris, Publications de l'OCDE.

OECD (2010b) *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles : Canada Des possibilités de collaboration*, Paris, Publications de l'OCDE.

OECD (2012) *Mal-être au travail ? Mythes et réalités sur la santé mentale et l'emploi*, Santé mentale et travail, Paris, Publications de l'OCDE.

Peressini, T. (2011) *Families First Program evaluation: A report on the evaluation of the Families First Program for lone-parent family welfare recipients*, Human Services Department, région de Peel.

Prince, M. J. (2011) *Gaining, maintaining and returning to employment: A synthesis report on challenges and successes of people with disabilities in Canada*, Ottawa, Ressources humaines et Développement des compétences Canada.

Région de Peel. (2008) *Human Services Plan: The first plan of the integrated Human Services Department*, Brampton, région de Peel.

Région de Peel. (2012) *Families First Evaluation Project: Report to Regional Council*, Brampton, région de Peel.

Riccio, J. A., Friedlander, D. et Freedman, S. (1994) *GAIN: Benefits, costs, and three-year impacts of a welfare-to-work program*, New York, MDRC.

Richards, J. (2010) *Reducing lone-parent poverty: A Canadian success story*, Commentaire de l'Institut C.D. Howe (305), Ottawa, Institut C.D. Howe.

Rueda, S., Chambers, L., Wilson, M., Mustard, C., Rourke, S. B., Bayoumi, A., . . . Lavis, J. (2012, mars) « Association of returning to work with better health in working-aged adults: A systematic review », *American Journal of Public Health*, *102*(3), pp. 541-56.

Schneider, J., Boyce, M., Johnson, R., Secker, J., Slade, J., Grove, B. et Floyd, M. (2009, décembre) « Impact of supported employment on service costs and income of people with mental health needs », *Journal of Mental Health*, 18(6), pp. 533-42.

Stapleton, D. C., O'Day, B. L., Livermore, G. A. et Imparato, A. J. (2006) « Dismantling the poverty trap: Disability policy for the twenty-first century », *Milbank Quarterly*, 84(4), pp. 701-32.

Statistique Canada (2007) *L'Enquête sur la participation et les limitations d'activités de 2006 : l'incapacité au Canada*, rapport analytique 89-628-XIf, Ottawa, Statistique Canada.

Le Conference Board of Canada (2012) *Mental health issues in the labour force: Reducing the economic impact on Canada*, Le Conference Board of Canada.

Vosko, L. F. (2006) « Precarious employment: Understanding labour market insecurity in Canada », dans L. F. Vosko (réd.), *Precarious employment: Understanding labour market insecurity in Canada*, Montréal : McGill-Queen's University Press.

Vosko, L. F., MacDonald, M. et Campbell, I. (2009) *Gender and the contours of precarious employment*, Milton Park, Oxon, Routledge.

Wilson, M. et Wilkerson, B. (2011) *Brain health + brain skills = brain capital*, Global Business and Economic Roundtable on Addiction and Mental Health.

Annexe G : Assembler les bases

Les données présentées dans les tableaux suivants visent à illustrer la méthodologie et sont fondées sur les taux de 2011 (le taux type servant d'exemple pour les adultes célibataires, calculé au chapitre 2, a été arrondi de 8 304 $ à 8 300 $). Les données seront différentes au moment de la mise en œuvre. Le lecteur doit se rappeler que ces tableaux ne sont pas les taux réels recommandés.

Annexe G

Tableau 1 : Revenus après la mise en œuvre des premières mesures : Exemples reposant sur le taux de l'aide sociale en vigueur en 2011

	Bases dans le cadre du système d'aide sociale				Prestations autres que celles de l'aide sociale		Revenus		
	Taux type ou taux type modifié	Supplément uniforme pour parents seul soutien de famille	Supplément uniforme pour enfants	Supplément pour personnes handicapées	Crédits d'impôt fédéraux et provinciaux actuels *	Hausse prévue de la Prestation ontarienne pour enfants	Revenu provenant de l'aide sociale et des avantages fiscaux	Exemption de gains de l'aide sociale	Revenu avec exemption de gains**
	A	B	C	D	E	F	G= (A+B+C+D+E+F)	H	G + H
Adulte célibataire	8 300				1 076		9 376	2 400	11 776
Parent seul soutien de famille, 1 enfant	8 300	2 000	554		6 291	210	17 355	2 400	19 755
Parent seul soutien de famille, 2 enfants	8 300	2 000	1 108		11 132	420	22 960	2 400	25 360
Couple	14 276				1 472		15 748	2 400	18 148
Couple, 1 enfant	14 276		554		6 564	210	21 604	2 400	24 004
Adulte handicapé célibataire	8 300			4 336	1 076		13 712	2 400	16 112
Parent handicapé seul soutien de famille, 1 enfant	8 300	2 000	554	4 336	6 291	210	21 691	2 400	24 091
Parent handicapé seul soutien de famille, 2 enfants	8 300	2 000	1 108	4 336	11 132	420	27 296	2 400	29 696
Couple incluant une personne handicapée	14 276			4 336	1 472		20 084	2 400	22 484
Couple incluant une personne handicapée,1 enfant	14 276		554	4 336	6 564	210	25 940	2 400	28 340

* Les crédits d'impôt fédéraux regroupent la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFAE), le Supplément de la prestation nationale pour enfants (SPNE), la Prestation universelle pour la garde d'enfants et le crédit pour taxe sur les produits et services. La PFAE et le SPNE sont annualisés en fonction de l'année de prestations 2011-2012. Les crédits d'impôt provinciaux comprennent la Prestation ontarienne pour enfants (POE), le crédit pour les coûts d'énergie de l'Ontario et le crédit d'impôt foncier pour 2011-2012 et le crédit de taxe de vente de l'Ontario pour 2011-2012. Le calcul du crédit pour les coûts d'énergie de l'Ontario et du crédit d'impôt foncier repose sur un loyer de 600 dollars par mois.

** On considère que le bénéficiaire gagne un revenu égal à l'exemption des gains.

À titre comparatif, le tableau suivant présente le revenu provenant d'un emploi à temps plein au salaire minimum, net d'impôt et de crédits d'impôt, pour des familles dans diverses situations.

Annexe G

Tableau 2 : Revenu provenant d'un emploi à temps plein au salaire minimum, 2011

	Revenu brut	Revenu net d'impôt, du RPC, de l'AE et de la PFRT*	Revenu net d'impôt, du RPC, de l'AE et de la PFRT*	Revenu net d'impôt et des crédits d'impôt provenant d'un emploi à temps plein au salaire minimum
	A	B	C	(B + C)
Adulte célibataire	19 988	18 414	1,076	19 490
Parent seul soutien de famille,1 enfant	19 988	20 922	6 291	27 213
Parent seul soutien de famille, 2 enfants	19 988	20 922	11 132	32 054
Couple	19 988	20 922	1 472	22 394
Couple, 1 enfant	19 988	20 922	6 564	27 486
Adulte handicapé célibataire	19 988	20 012	1 076	21 088
Adulte handicapé célibataire, 1 enfant	19 988	21 394	6 291	27 685
Couple incluant une personne handicapée	19 988	21 394	1 472	22 866
Couple incluant une personne handicapée, 1 enfant	19 988	21 394	6 564	27 958

* Revenu total, y compris revenu net après impôt sur le revenu, l'assurance-emploi (AE), le Régime de pensions du Canada (RPC) et la Prestation fiscale pour le revenu de travail (PFRT) pour un salaire minimum de 10,25 $ dollars à 37,5 heures semaine pendant 52 semaines. Il est à noter qu'un adulte célibataire n'a pas droit à la PFRT.

** Les crédits d'impôt fédéraux regroupent la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFAE), le Supplément de la prestation nationale pour enfants (SPNE), la Prestation universelle pour la garde d'enfants et le crédit pour taxe sur les produits et services. La PFAE et le SPNE sont annualisés en fonction de l'année de prestations 2011-2012. Les crédits d'impôt provinciaux comprennent la Prestation ontarienne pour enfants (POE), le crédit pour les coûts d'énergie de l'Ontario et le crédit d'impôt foncier pour 2011-2012 et le crédit de taxe de vente de l'Ontario pour 2011-2012. Le calcul du crédit pour les coûts d'énergie de l'Ontario et du crédit d'impôt foncier repose sur un loyer de 600 dollars par mois. On présume que les personnes handicapées ont droit au crédit d'impôt pour personnes handicapées et au supplément pour personnes handicapées de la PFRT.

Dans le tableau suivant, on compare le revenu annuel des deux tableaux précédents et notre mesure de suffisance de base (MSB) établie par comparaison (une fois de plus, cette mesure est fournie à titre d'exemple seulement).

Annexe G

Tableau 3 : Revenus après la mise en œuvre des premières mesures, revenu d'emploi au salaire minimum et MSB – Exemple reposant sur la mesure de suffisance de base, l'impôt, les crédits d'impôt et le salaire minimum pour 2011

	MSB	Revenu après impôt et crédits d'impôt d'un emploi à temps plein au salaire minimum (voir tab. 2)	Revenu provenant de l'aide sociale et des avantages fiscaux après la mise en œuvre des premières mesures * (voir tab. 1)	Revenu avec exemption de gains, aide sociale et avantages fiscaux (voir tab. 1)	Revenu provenant de l'aide sociale et des avantages fiscaux, comparé au Revenu après impôt et crédits d'impôt d'un emploi à temps plein au salaire minimum	Revenu après impôt et crédits d'impôt d'un emploi à temps plein au salaire minimum, comparé à la MSB	Revenu provenant de l'aide sociale et des avantages fiscaux, comparé à la MSB	Revenu provenant de l'aide sociale et des avantages fiscaux, comparé à la MSB
	A	B	C	D	C/B	B/A	C/A	D/A
Adulte célibataire	13 710	19 490	9 376	11 776	48 %	142 %	68 %	86 %
Parent seul soutien de famille, 1 enfant	19 389	27 213	17 355	19 755	64 %	140 %	90 %	102 %
Parent seul soutien de famille, 2 enfants	23 747	32 054	22 960	25 360	72 %	135 %	97 %	107 %
Couple	19 389	22 394	15 748	18 148	70 %	115 %	81 %	94 %
Couple, 1 enfant	23 747	27 486	21 604	24 004	79 %	116 %	91 %	101 %
Adulte handicapé célibataire	13 710	21 088	13 712	16 112	65%	154%	100 %	118 %
Parent handicapé seul soutien de famille, 1 enfant	19 389	27 685	21 691	24 091	78 %	143 %	112 %	124 %
Couple incluant une personne handicapée	19 389	22 866	20 084	22 484	88 %	118 %	104 %	116 %
Couple incluant une personne handicapée, 1 enfant	23 747	27 958	25 940	28 340	93 %	118 %	109 %	119 %

* NOTE : Le revenu de l'aide sociale ne comprend pas la valeur des prestations de santé à la disposition des bénéficiaires de l'aide sociale.

Remerciements

Dans le cadre de l'examen, la Commission a fortement tiré parti du travail de nombreuses personnes et organisations. Permettez-nous de remercier celles et ceux qui ont rehaussé notre compréhension des enjeux, que ce soit par la tenue d'une conversation communautaire ou d'une table ronde, et par la prestation de leurs conseils, de leur expérience ou de leur savoir-faire à notre tâche.

Conseillers et animateurs de l'extérieur

Nous souhaitons également dire merci à l'Alliance CivicAction du grand Toronto et à Centraide Toronto, qui ont réuni et appuyé le Comité consultatif des entreprises sur la réforme de la sécurité du revenu. Sans l'effectif souple et prompt à réagir au sein de ces organismes, nous n'aurions pu avoir accès aux commentaires importants formulés par les membres du Comité. Nous tenons tout particulièrement à remercier Mitzie Hunter (PDG, Alliance CivicAction du grand Toronto), Tiffany Blair (agente de projet, Alliance CivicAction du grand Toronto) et Susan McIsaac (présidente-directrice générale, Centraide Toronto).

Les membres du Comité consultatif des entreprises ont eu la générosité de nous consacrer du temps à quatre occasions pour nous présenter leurs observations et nous prodiguer des conseils, lesquels nous ont permis de donner forme à certaines parties de notre rapport. Soulignons notamment l'idée d'un partenariat entre le gouvernement provincial et des chefs d'entreprise pour promouvoir l'embauche des personnes handicapées, laquelle résulte des délibérations du Comité. Nous nous sommes réjouis de constater combien ce groupe de dirigeants d'entreprises était mobilisé et à quel point les membres se sont engagés à appuyer le travail de la Commission. Nous souhaitons remercier :

- Président : Bill Downe, président et chef de la direction, BMO Groupe financier
- Marc-André Blanchard, président du conseil et chef de la direction, McCarthy Tétrault
- Alister Campbell, chef de la direction, La Garantie, compagnie d'assurance de l'Amérique du Nord
- Samuel L. Duboc, cofondateur et chef de la direction, EdgeStone Capital Partners
- Bill MacKinnon, ancien PDG, KPMG s.r.l
- Carolyn McGill, présidente et chef de la direction, Groupe CNW
- Mike Pedersen, chef de groupe, Gestion de patrimoine, Assurance et Services communs de l'entreprise, Groupe Banque TD
- Tim Penner, ancien président, Procter & Gamble Inc.
- Alnasir Samji, gestionnaire principal, Alderidge Consulting
- John Tory, président, Alliance CivicAction du grand Toronto
- Beth Wilson, associée directrice, Toronto, et associée directrice canadienne, Leadership dans la collectivité, KPMG s.r.l.

Nous voulons également remercier tout spécialement Miada Neklawi, vice-présidente, Communication et planification stratégique, BMO Groupe financier. L'appui de Mme Neklawi au sein de BMO, où ont eu lieu toutes nos réunions avec le Comité consultatif, s'est révélé inestimable.

De plus, la Commission a eu l'immense privilège de s'appuyer sur les connaissances approfondies et la vaste expérience des membres du Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale (CCEAS) qui, en 2010, avait prodigué au gouvernement des conseils quant à la portée du présent examen. Encore une fois, les membres du CCEAS nous ont rencontrés à maintes reprises. Ses membres nous ont témoigné patience et soutien, et fourni des renseignements et conseils de premier ordre dont la Commission a grandement bénéficié. Nous souhaitons remercier :

- Présidente : Gail Nyberg, directrice générale, Daily Bread Food Bank
- Pedro Barata, vice-président, Communications et affaires publiques, Centraide Toronto
- Pat Capponi, animatrice principale, Voices from the Street
- Grace-Edward Galabuzi, professeur adjoint, Université Ryerson, et membre de la campagne The Colour of Poverty
- Kira Heineck, directrice générale, Association des services sociaux des municipalités de l'Ontario
- Mary Marrone, directrice des services juridiques de la promotion des droits, Centre d'action pour la sécurité du revenu
- Michael Mendelson, chercheur principal, Caledon Institute of Social Policy
- Valerie Monague, Première Nation Beausoleil
- Colette Murphy, directrice des programmes inclusifs de l'économie locale, The Metcalf Foundation
- John Stapleton, directeur, Open Policy

Nous avons visité onze collectivités au cours de l'été 2011, mais divers organismes ont tenu des événements locaux de mobilisation partout en province :

- Alliance pour résoudre la question des sans-abri (Ottawa)
- Child & Youth Network, ville de London
- Stratégie de réduction de la pauvreté d'Ottawa
- Coalition des centres de ressources et de santé communautaires d'Ottawa
- Services juridiques communautaires (Ottawa-Carleton)
- Daily Bread Food Bank
- Hamilton Roundtable for Poverty Reduction
- Comité de coordination intérimaire du Conseil de planification sociale de District de Cochrane
- Kingston Community Roundtable on Poverty Reduction
- Kinna-aweya Legal Clinic
- Lakehead Social Planning Council
- London & Middlesex Housing Corporation
- Neighbourhood Legal Services, London et Middlesex
- New Canadians Centre, Peterborough
- Région de Niagara (Niagara Prosperity Initiative)
- Centre multiculturel de North Bay et du district
- Northwestern Ontario Women's Centre
- Conseil ontarien des organismes de services aux immigrants

- Organisme Communautaire des Services aux Immigrants d'Ottawa
- Réseau pour la réduction de la pauvreté d'Ottawa
- Pathway to Potential (comté de Windsor-Essex)
- Peel Poverty Reduction Strategy Committee (municipalité régionale de Peel et Centraide de la région de Peel)
- Peterborough Community Legal Centre
- Peterborough Poverty Reduction Network
- Peterborough Social Planning Council
- Poverty Free Thunder Bay
- Social Planning Council of Kingston and District
- Conseil de planification sociale d'Ottawa
- Social Planning Toronto
- Thunder Bay Multicultural Association
- Centre d'amitié autochtone de Timmins
- Clinique Juridique de Timmins-Témiskamingue
- Centraide de Kingston, Frontenac, Lennox et Addington
- Centraide Toronto
- Centraide du comté de Windsor-Essex

De plus, au cours de l'automne 2011, la Commission a aussi consulté des communautés des Premières Nations avec l'aide inestimable de Gordon Peters, de même que par l'entremise des organisations suivantes :

- Secrétariat des chefs de Fort Frances
- Première Nation de Fort William
- Conseil du chef de Kenora
- Première Nation de M'Chigeeng
- Mohawks de la baie de Quinte
- Première Nation des Moraviens de la Thames
- Six Nations
- Centre d'amitié autochtone de Timmins

De nombreuses personnes et organisations des collectivités qui nous ont accueillis ont contribué à assurer le succès de ces activités. Il serait trop long d'en énumérer la liste, sans parler que nous n'avons pas eu l'occasion de tous les rencontrer lors de nos visites. Nous tentons néanmoins à leur exprimer notre reconnaissante.

En outre, la Commission a aussi pris part aux assemblées et réunions annuelles suivantes :

- Chefs de l'Ontario (Conférence des chefs de l'Ontario)
- Grand conseil du traité nº 3
- Assemblée générale annuelle de Mushkegowuk
- Fédération des centres d'amitié autochtones de l'Ontario
- Ontario Native Welfare Administrators' Association

Les organisations suivantes ont organisé des tables rondes d'experts et d'autres activités de discussion qui ont contribué à alimenter nos travaux :

- Centre de toxicomanie et de santé mentale
- Community Services Department, ville de Peterborough
- Employment & Social Services, ville de Toronto
- Alliance CivicAction du grand Toronto
- Chambre de commerce de l'Ontario
- Ontario Disability Employment Network
- Association des services sociaux des municipalités de l'Ontario
- Ontario Network of Employment Skills Training Projects (ONESTEP)
- Toronto Region Immigrant Employment Council
- Centraide Toronto
- Faculté des politiques publiques et de la gouvernance de l'Université de Toronto
- Voices from the Street

Contributeurs

Les membres du personnel de ministères et d'autres organisations, au Canada et ailleurs, nous ont fourni des renseignements importants au sujet de leurs propres travaux de recherche et de leur expérience dans le domaine de l'aide sociale :

- Ministry of Human Services, Alberta
- Department of Education, Employment and Workplace Relations, gouvernement de l'Australie
- Ministry of Social Development, Colombie-Britannique
- Agence de revenu du Canada
- Organisation de coopération et de développement économiques (projet sur la santé mentale et l'emploi et projet « Maladie, Invalidité et Travail »)
- Québec, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
- Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

La Commission a rencontré de nombreuses personnes et organisations à l'occasion de diverses réunions d'information qu'elle-même ou d'autres avaient organisées :

- Allen Anderson, DTG-EMP
- Association des municipalités de l'Ontario
- Vérificateur général de l'Ontario
- Bringing in Women's Voices from the Margins
- Gina Browne, Université McMaster
- Comité consultatif des entreprises sur la réforme de la sécurité du revenu
- Table ronde des employeurs du Comité consultatif des entreprises sur la réforme de la sécurité du revenu
- Caledon Institute of Social Policy
- Campaign 2000
- Syndicat canadien de la fonction publique
- Pat Capponi, Voices from the Street

- Centre de toxicomanie et de santé mentale
- Empowerment Council du Centre de toxicomanie et de santé mentale
- Personnel des services sociaux de la ville de Peterborough
- Personnel des services d'emploi et des services sociaux de la ville de Toronto
- Colour of Poverty – Colour of Change
- Commission de la réforme des services publics de l'Ontario
- Community Legal Clinics' Provincial Steering Committee on Social Assistance
- Daily Bread Food Bank Agency Conference
- Tony Dean, Université de Toronto
- Deloitte & Touche s.r.l.
- Dolphin Digital Technologies Inc.
- Partenaires d'East Parry Sound (Social Services Administration Board du district d'East Parry Sound et Social Services Administration Board du district de Nipissing)
- Sénateur Art Eggleton
- Forum avec des personnes qui ont fait l'expérience du système d'aide sociale
- Fraser Milner Casgrain S.E.N.C.R.L.
- Allyson Hewitt, MaRS
- Andrea Horwath, Cheri DiNovo, Jonah Schein et les chargés des politiques du Parti néo-démocrate
- Tim Hudak, Toby Barrett, Sylvia Jones et les chargés des politiques du Parti progressiste-conservateur
- Société Huntington du Canada
- Centre d'action pour la sécurité du revenu
- Institute for Feminist Legal Studies, Université York
- Interfaith Social Assistance Reform Coalition
- Patrick Johnston, ancien conseiller principal, politiques publiques et recherche, Comité d'examen de l'aide sociale
- KPMG S.R.L.
- Dr Terry Krupa, Université Queen's
- Lieutenant-gouverneur de l'Ontario
- Mayors and Regional Chairs of Ontario
- Maytree Leadership Network
- Commission de la santé mentale du Canada : Aspiring Workforce Consultation Seminar
- Metcalf Foundation
- Mowat Centre for Policy Innovation
- Micheal Nadeau, ONWAA
- Northern Ontario Service Deliverers Association
- Coalition de l'action sur le POSPH
- Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario
- Chambre de commerce de l'Ontario
- Coordonnateurs du Programme Global Experience at Work de la Chambre de commerce de l'Ontario
- Conseil ontarien des organismes de services aux immigrants
- Ontario Dental Association
- Ontario Disability Employment Network
- Ontario Disability Employment Network Champion's League
- Fédération du travail de l'Ontario
- Association des services sociaux des municipalités de l'Ontario
- Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario
- Ontario's Workforce Shortage Coalition
- People's Blueprint Conference
- Physician Perspective on Social Assistance Review
- Poverty Free Ontario
- Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes

- Sandra Pupatello, PWC
- Put Food in the Budget Campaign
- Consultation communautaire de la municipalité régionale de York
- Table ronde avec d'anciens prestataires d'aide sociale
- Table ronde avec de nouveaux arrivants ayant une expérience vécue du système
- Table ronde avec des services d'emploi du Grand Toronto
- Table ronde avec de grands employeurs du Grand Toronto
- Table ronde avec de petits et moyens employeurs du Grand Toronto
- Table ronde sur l'aide sociale, Université de Toronto
- Table ronde sur la structure des prestations d'aide sociale
- Sénateur Hugh Segal
- Centre de toxicomanie et de santé mentale
- Social and Enterprise Development Innovations
- Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale
- Social Assistance Review Health Working Group
- Social Capital Partners
- John Stapleton, Open Policy Ontario
- TD Economics
- George Thomson, ancien président, Comité d'examen de l'aide sociale
- Intergovernmental Relations Committee, Toronto Region Immigrant Employment Council et Intergovernmental Committee for Economic and Labour Force Development, ville de Toronto
- Urban Commissioners Group
- Voices from the Street, Toronto
- Institut Wellesley
- Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail
- YWCA Toronto
- Tom Zizys, Metcalf Foundation

Nous souhaitons remercier toutes les personnes et organisations qui ont contribué à l'examen par leur participation à une activité, par la présentation d'un mémoire ou par leurs commentaires en ligne.

Autres ressources

Plusieurs personnes et entreprises ont apporté leur soutien à différentes étapes des travaux, y compris la préparation du présent rapport :

- Lesley Byrne, rédaction
- e-Seven Inc., soutien Web
- Crystal Resolution Inc. and Doug Ewart, recherche et rédaction
- Gravity Inc., services de conception
- Danielle Lamb, recherche
- Mediaco, video production
- Media Profile, communications
- Susan L. Hanna, affaires publiques Consulting, relecture d'épreuves
- Agnes Vanya, révision et rédaction

Gouvernement de l'Ontario

Les employés du ministère des Services sociaux et communautaires nous ont offert un soutien sans faille pendant tout l'examen. De plus, grâce à leurs compétences spécialisées, les employés d'autres ministères ont aussi beaucoup contribué à nos travaux, entre autres, le ministère des Affaires autochtones, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, le ministère des Finances, le ministère des Services gouvernementaux, le ministère de la Santé et des soins de longue durée, le ministère des Affaires intergouvernementales, le ministère des Affaires municipales et du logement ainsi que le ministère de la Formation et des Collèges et Universités.

Secrétariat de la Commission

Enfin, nous voulons adresser des remerciements particuliers aux membres du personnel du secrétariat de la Commission. Nous sommes grandement redevables aux membres de cette équipe dévouée qui ont pris part à l'examen ou qui nous ont soutenus tout au long des travaux. Sans eux, nous n'aurions pu réaliser cette tâche colossale.

- Leah Myers, directrice générale
- Norman Helfand, directeur, politiques et recherche
- Marino Cader
- Gabrielle Chackal
- Jill Davidson
- Amanda Eddington
- Adam Helfand-Green, bénévole
- Emma Helfand-Green, bénévole
- Kerry Kincaid
- Dahlia Klinger
- David Martin
- Melody Masuda
- Jacquie Maund
- Norman Mohamid
- Michael Oliphant
- Amy Packwood
- Lisa Rae
- Colleen Thomas
- Edem Tsogbe